

3

**Pobreza campesina y acceso a la tierra: una aproximación**  
*-Primera parte-*

15

**Entrevista a Matheus Trevisan, integrante del Movimiento de los Sin Tierra (MST) de Brasil**

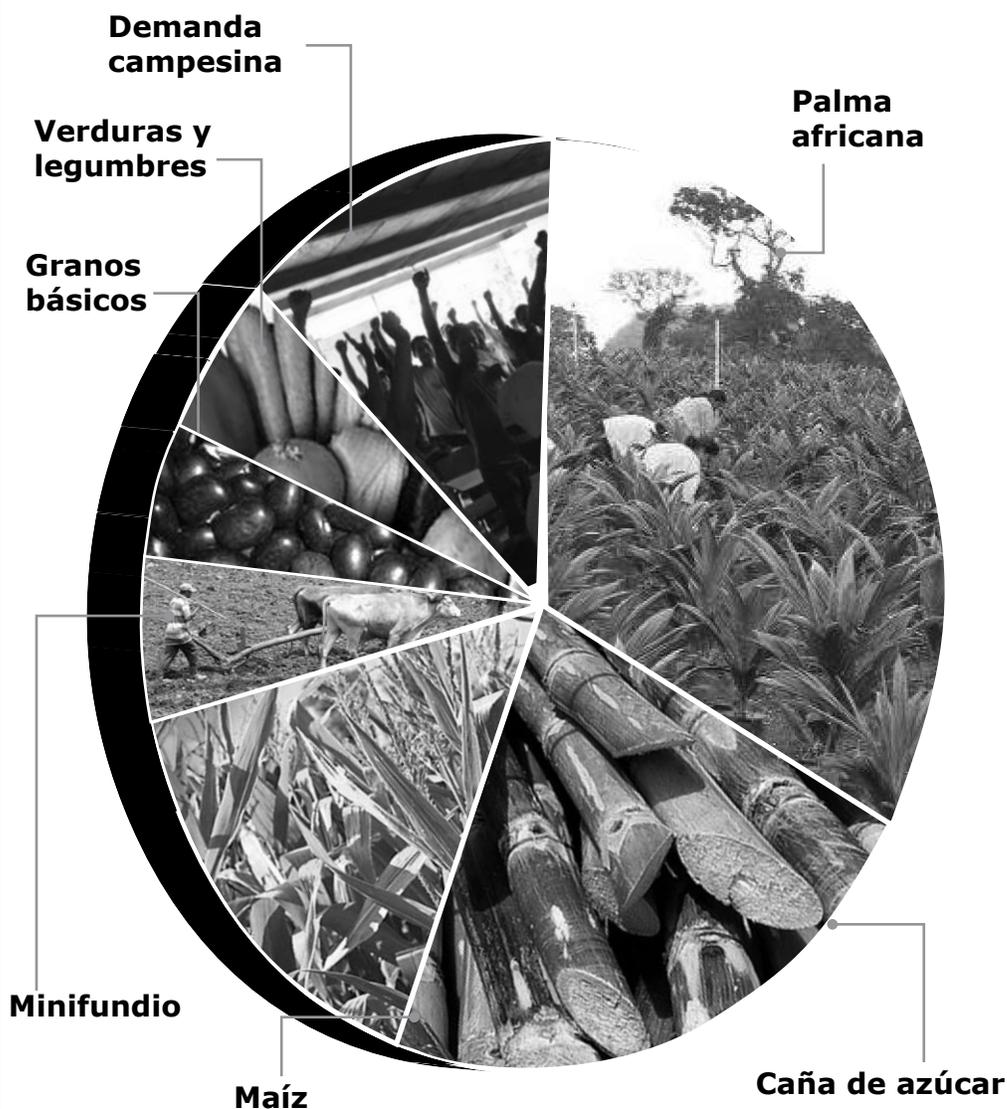
20

**La crisis alimentaria mundial y el cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala: Balance del primer año de las políticas alimentarias del gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)**

40

**El movimiento guatemalteco de mujeres y su relación con el Estado: saldos de los últimos años**  
*-Segunda parte-*

## La tierra continúa mal distribuida



Esta publicación forma parte del proyecto: "Análisis Alternativo e Independiente para la Construcción de una Sociedad Democrática", con el cual se pretende contribuir en el proceso de construcción de una sociedad más justa y democrática, a través de fortalecer la capacidad para el debate y discusión, el planteamiento, la propuesta y la incidencia política de actores del movimiento social, organizaciones de la sociedad civil, medios comunicación alternativos y todas aquellas personas que actúan en diferentes niveles (local, regional y nacional).

Paralelamente se realizan otras actividades coordinadas con organizaciones de sociedad civil, que permiten ampliar la información en otros espacios, tales como: foros públicos, mesas de discusión y análisis, talleres y charlas. Se cuenta con la colaboración de COINDE.

#### Consejo Editorial

Fernando Solís, Luis Solano,  
Carmen Reina, Marco Fonseca.

Coordinación de  
información, análisis y edición:

Fernando Solís.

Diagramación:

Comunicación Ilimitada



Asociación  
El Observador

Estudio Estratégico por la Democracia

2a. calle 4-50, Barrio Moderno, Zona 2,  
Ciudad Guatemala.  
Teléfono: 55 54 37 57  
Fax: 22 51 41 82  
www.aselobs.org  
elobservador@aselobs.org  
analisis@aselobs.org

Con el apoyo financiero de:



FONDO DE GOBERNABILIDAD

Ibis/Embajada del Reino de los Países Bajos

y



*Las opiniones contenidas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores, no necesariamente reflejan las del Fondo de Gobernabilidad, IBIS o de la Real Embajada de los Países Bajos.*



Este glifo representa a Kej,  
que tiene un significado de  
Liderazgo, fuerza, inteligencia

# Editorial

## ¿Cuánta tierra se necesita en Guatemala?

La reconversión productiva que está teniendo lugar en Guatemala -practicada por las familias y los grupos económicos corporativos como nuevas formas de acumulación capitalista- basada en la introducción, multiplicación y extensión de megamonocultivos como la palma africana, caña de azúcar y piñón para la producción de agrocombustibles, entre otros, esta terminando de desestructurar y da el tiro de gracia a la pequeña propiedad y producción campesina basada en el trabajo y la economía familiar.

Este proceso de desestructuración se concreta, entre otros efectos, en la mercantilización acelerada de la tierra que toma cuerpo en la compra de parcelas por parte de los grupos económicos poderosos y de transnacionales que están cultivando palma africana, caña de azúcar y piñón, a través del ofrecimiento de cantidades significativas de dinero a pequeños y medianos productores a través de mecanismos como el coyotaje, el chantaje y la amenaza; el arriendo a propietarios medianos y grandes; así como en la manipulación de los instrumentos del Fondo de Tierra (FONTIERRAS) para obtener la legalización de tierras a su nombre que están gestionando comunidades o grupos campesinos.

En regiones como la del Polochic, la Franja Transversal del Norte (FTN), los departamentos de Izabal y Petén, particularmente los terratenientes se están apropiando de territorios y los recursos como el agua y las vías de acceso aledaños a las comunidades para presionarlas a que les vendan.

El proceso de desestructuración también se concreta ahora en la "descampesinización de la fuerza de trabajo" y su proletarización, es decir, la conversión del campesino en "trabajador independiente", ya sea porque la cantidad de tierra que tiene ya no es suficiente para la subsistencia de su familia; o ya sea porque simplemente no posee tierra y los mecanismos para obtenerla y lograr una certeza jurídica sobre la misma no han tenido efectividad. El agravante hoy es que la aparcería y el colonato como formas precapitalistas de producción y como colchón a un campesinado sin tierra ya no existen, y los ingenios y las fincas productoras de palma africana solo están dando empleo de manera temporal y en condiciones desventajosas para la fuerza de trabajo, aunque en su discurso de los beneficios que traen estos cultivos esté el ofrecimiento de fuentes abundantes de empleo.

Con mayor envergadura, esta situación reproduce lo que se dio en la región sur y la boca costa del país cuando primero fue introducido el cultivo de caña de azúcar para su producción agroindustrial a gran escala, y después con la incorporación del cultivo de palma africana para producir particularmente aceite comestible cuando el modelo del algodón fracasó, sólo que ahora la perspectiva es la producción agrocombustibles a nivel industrial para su utilización nacional y su exportación en serie.

De fondo está, por un lado, que el Estado no solo ha renunciado a la tutela de una redistribución equitativa de la riqueza generada por la sociedad, dentro de lo que el logro de una justa distribución de la tierra constituye un elemento fundamental para la concreción de un desarrollo integral -hasta ahora ausente en nuestro país-, sino ha optado y fomentado el esquema del mercado de tierras a través de la funcionalidad de un FONTIERRAS que cada vez es más inoperante y favorece la especulación y el lavado de las tierras. En ese contexto, ya ni se ejecutan procesos de "colonización" o reforma agraria desde el Estado, además de que las tierras nacionales en su mayoría ya desaparecieron. Por otra parte, el Estado también ha renunciado a la posibilidad de orientar el desarrollo y ahora las propuestas de "un desarrollo agrario integral" tienen un enfoque centrado en la competitividad y en la gran empresa privada.

Los resultados están a la vista: las tierras que podrían ser para cultivar granos básicos están siendo utilizadas para cultivos orientados a la producción de aceite industrial y agrocombustibles; se está botando y sustituyendo bosque y selva para sembrar estos cultivos; se continúa profundizando la injusta e histórica estructura agraria y la inequitativa distribución de la tierra; y, por consiguiente, cada vez son más los guatemaltecos y guatemaltecas que pasan a formar parte de las estadísticas de pobreza y extrema pobreza.

# Pobreza campesina y acceso a la tierra: *una aproximación*

**Por Edelberto  
Torres  
Escobar**

*Economista agrícola por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) y Maestro en Economía del Desarrollo por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CDS) de la Universidad de Gales en el Reino Unido.*

## Presentación

La iniciativa de llevar a cabo un estudio que sugiriera de manera cuantitativa la necesidad de tierra que existen en el país surgió en la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) durante la administración anterior (2003-2007)<sup>1</sup>. En la SAA se tuvo entonces la preocupación por orientar la política pública de cara a las demandas de tierra, ante la incapacidad del Fondo de Tierras (FONTIERRAS) de establecer las necesidades reales por parte de familias del campo.

La propuesta inicial de investigación fue compartida con un grupo de expertos vinculados a los temas de la tierra o de la pobreza, ya que desde la perspectiva de estos dos ejes se planteó la posibilidad de realizar el estudio. Los participantes fueron Shorthand Estrada de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); Juventino Gálvez del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas de la Universidad Rafael Landívar (URL); Tomas Rosada y Wilson Romero del Instituto de Investigaciones y Estudios Sociales (IDIES) de la URL. Posteriormente se contó con las opiniones de Eduardo Baumeister, un investigador de muchos años en la temática agraria y consultor del Programa de Naciones Unidas (PNUD) en asuntos agrarios.

Para la argumentación que se propone en este estudio se empleó un modelo econométrico de 15 variables, siendo la mayoría de ellas dicotómicas<sup>2</sup>. El modelo y las variables utilizadas se pueden acceder a pedido con el autor del estudio.

En la interpretación y manejo de datos participaron el antropólogo José Miguel Barrios de la URL, y el ingeniero estadístico Edwin Bracamonte de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

A continuación presentamos en dos entregas de El Observador, los resultados del estudio que estuvo a cargo del que escribe.

## 1. Introducción

Un estudio dirigido a explicar o sugerir los niveles de demanda de tierra es necesario para una propuesta de políticas públicas orientadas, tanto al desarrollo comprensivo del área rural en general como para orientar una estrategia de reducción de la pobreza, ya que es en el campo donde ésta se expresa con mayor severidad. El enfoque que se sigue gira en torno a las necesidades básicas que potencialmente se solucionarían con procurar el acceso a un "mínimo" de tierra para alcanzar la sobrevivencia campesina.

El acceso al uso y tenencia<sup>3</sup> de la tierra es sólo una de las vías con las que se procura aliviar la exclusión económica de un sector de la población. El esfuerzo para aliviar las necesidades de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza es viable según el estudio "Crecimiento con Equidad" del Programa de Naciones Unidas (PNUD), en el que se sostiene que para el área centro-americana:

1. Cuando la Secretaría de la SAA era Mariel Aguilar, y la Subsecretaria era Colomba Sagastume.
2. Las variables dicotómicas son aquellas que sólo varían en dos valores, por ejemplo, disponer de electricidad o no.
3. En este estudio se usa el término "tenencia de la tierra" de acuerdo con la tradición anglosajona de "land tenure" según la cual, no existe relación entre el uso de la tierra y la propiedad de la tierra. Jurídicamente, los "tenedores" no tienen ningún derecho de propiedad sobre el bien.

*El volumen de recursos necesarios para garantizar a todos los ciudadanos centroamericanos un ingreso por arriba de la línea de extrema pobreza representa tan solo el 2% del ingreso total de las familias<sup>4</sup>.*

En el entorno rural, los niveles de necesidad se manifiestan de distinta forma en las diversas regiones agrícolas del país, según las posibilidades de ingreso que puedan proporcionar las unidades productivas y que responden a tipologías definidas como un conjunto de agregados locales.

El déficit que padecen las familias campesinas en cuanto a tenencia y uso de la tierra las divide en aquellas que no cuentan con ninguna forma de acceso y aquellas a quienes resulta insuficiente el área con la que cuentan<sup>5</sup>. En el caso de estas últimas, el déficit de las parcelas va a depender de la extensión de éstas, su productividad y las demandas reales de consumo de la familia, lo que hace variar la intensidad de la necesidad o dependencia hacia la tierra así como la vía para la adquisición de ingresos o productos para la reproducción de las condiciones de vida familiar.

En ese contexto, **este estudio es sobre la pobreza y la forma cómo ésta se expresa respecto al acceso a la tierra en su relación con el bienestar familiar.**

## **1.1. Propósitos**

Este trabajo tiene como propósito realizar una aproximación a las necesidades de tierra que tienen las familias campesinas pobres del país. Esta necesidad, al tener distintas expresiones, hace que el esfuerzo se oriente a visualizar las áreas de mayor demanda y definir el tipo de familia demandante por niveles de vulnerabilidad.

Como se dijo, en el ámbito de demandantes encontramos tres tipos principales: familias sin tierra, familias con parcelas insuficientes para garantizar el auto-consumo, y aquellas que tienen una relación indirecta por medio del arriendo y aparcería. El estudio pretende advertir cómo intervienen otros factores en el consumo familiar que no están sujetos directamente al acceso a la tierra en posesión. Por ello, la priorización de la demanda de tierra por departamento a partir de la descripción del principio de vulnerabilidad y el enfoque del acceso a la tierra como forma familiar de sobrevivencia, resulta ser el enfoque que se persigue.

## **1.2. Aspectos metodológicos**

Se parte de la hipótesis de considerar que la necesidad de tierra se relaciona de forma inversa al área de acceso a ésta y a la falta de ingreso rural alternativo. Para tener una aproximación a esta afirmación, es importante tener presente la estructura de tenencia de la tierra y los usos que se hacen de ella. La información que requerimos para poder establecer una aproximación cuantitativa se dirige a relacionar la estratificación de fincas según su extensión y características productivas, con el comportamiento de la fuerza de trabajo, para lograr establecer los niveles de dependencia que se tiene de la tierra como fuente de ingreso principal.

Esto implica enfocar el análisis en la reproducción de las condiciones de subsistencia de las familias ubicadas en parcelas menores a las siete hectáreas o subfamiliares<sup>6</sup>. Dada la dispersión y la discontinuidad con la que los Censos Agropecuarios en Guatemala han sido publicados, necesitamos acceder a los datos que nos permitan entender el comportamiento desagregado de las unidades comprendidas en ese rango<sup>7</sup>.

Con los datos registrados en los Censos Agropecuarios que hasta ahora han sido publicados, la información se puede desagregar por municipio y por familias, permitiendo tener una aproximación más local del comportamiento de la estructura agraria en el tiempo. Sin embargo, resulta difícil repetir la metodología empleada en la construcción del Mapa de Pobreza por carecerse de elementos técnicos que permitan construir modelos desagregados, cuando la información que se dispone no lo está. Es decir, si bien el Mapa de Pobreza sirve como referente para entender el comportamiento

4. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Guatemala). "Desarrollo con equidad", 2000, Guatemala.

5. Por campesinos sin tierra se considera a aquella proporción de la población que pertenece a la clase trabajadora agrícola pero que no posee o administra tierras y está empleada en actividades agrícolas.

6. En la clasificación del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) de los años de la década de 1960, se tipifica como Finca Subfamiliar a la que tiene una extensión de menos de siete hectáreas o 10 manzanas.

7. Ha sido una observación común en los Censos Agropecuarios, la falta fehaciente de cobertura territorial y la prolongación en los tiempos de ejecución censaria.

de las familias en procura de ingreso, o de qué forma se establece el consumo familiar, no se puede inferir una situación rural con la precisión requerida, ya que esta desagregación no ha sido el objetivo de las Encuestas de Consumo y Vivienda (ENCOVI) realizadas durante la presente década. Con esta información se procuraría realizar una aproximación a las necesidades de subsistencia, entendiendo que los índices de pobreza se agudizan en aquellos municipios donde la presencia de la población económicamente activa agrícola es mayor.

El estudio analiza algunas aproximaciones cuantitativas a la necesidad de tierra y propone un modelo de medición a partir de la utilización del método de Foster, Geer y Thorbeck, en el cual se llega a establecer la brecha de separación del promedio de la población de una unidad geográfica con la Línea de Pobreza. Una vez establecida la brecha de pobreza, se manipula el resultado en forma tal que nos acercamos a los requerimientos de tierra a partir de las modalidades productivas por departamento.

## 2. ¿Es la tierra una necesidad?

Durante la segunda mitad del siglo pasado fueron elaborados modelos de desarrollo económico como propuestas para el avance de los países pobres, los cuales señalaron la dualidad de las economías que articulaban el atraso rural con la modernización metropolitana, y la posibilidad del crecimiento a partir de los recursos extraídos del campo. La oferta ilimitada de fuerza de trabajo proveniente de las áreas rurales, por ejemplo, se pensó que contribuiría como factor productivo al desarrollo de un sector industrial en expansión de los centros urbanos. Así, la industria traería consigo el avance de los sectores más atrasados.

Otras propuestas señalaban que el desarrollo preveía la necesidad de estimular la demanda interna de bienes nacionales al acceder los campesinos a la tierra, como productores directos y estimular su capacidad de compra. Los modelos de desarrollo presumían que la relación con la tierra dejaría de ser una relación de mera subsistencia; no obstante, ese propósito nunca se cumplió como se quiso creer.

Al día de hoy, los argumentos a favor o en contra acerca de un desarrollo rural que priorice o no el desarrollo agrario no se han agotado; incluso, se revaloriza el papel que la economía campesina debe de jugar en el desarrollo nacional. Sin embargo, para el campesinado pobre las disyuntivas siguen estando entre desarrollo, subsistencia o transformación de la lógica productiva a través de estrategias de sobrevivencia no campesinas.

No vamos a entrar aquí al debate sobre la llamada nueva ruralidad<sup>8</sup>. Entendemos que para el caso de sociedades con restricciones políticas fuertes, es más difícil insistir en el aspecto agrario del desarrollo cuando éste se confronta con estructuras de tenencia de la tierra muy rígidas, y mientras la conflictividad agraria se alimenta de necesidades que pasan por una redefinición de las relaciones de poder o, al menos, de una reorientación de la institucionalidad agraria. Por otra parte, la capacidad de inversión pública no se orienta directamente al sector campesino de subsistencia y la inversión privada más bien lo excluye.

Cuando se plantean reformas institucionales dirigidas a mejorar el acceso a la tierra, ha existido un debate encendido en torno a la viabilidad económica de la redistribución y de las consecuencias sociales que puedan tener las distintas modalidades de reestructuración de la tenencia de la tierra. Lo que sí queda claro es que al posibilitar el acceso a pequeñas parcelas se posibilita el uso intensivo de la tierra, y éste es mayor en la medida en que la parcela es un recurso mínimo, lo que indica la necesidad de producir para garantizar primero la sobrevivencia familiar y un excedente después. El segundo punto a destacar es la relación que existe entre uso de la tierra y la pobreza cuando se manifiesta la dependencia alimentaria que de la parcela se tiene: los pobres producen principalmente para comer.

En el debate sobre las consecuencias de la redistribución de la tierra en parcelas individuales se ha señalado con razón, que la distribución no necesariamente conlleva al desarrollo; por la incapacidad de incorporar tecnología y renunciar a la economía de escala cuando se reproduce una relación tradicional con la tierra y la extensión de ésta no es adecuada<sup>9</sup>, y los recursos invertidos no tienen el mejor de los fines. Lo importante que hay que dejar claro es que cuando hablamos de campesino pobre, es decir, aquel cuyos ingresos lo ubican debajo de la línea de la pobreza o cuyo consumo está

8. Una de las principales argumentaciones en contra de este enfoque para experiencias como la guatemalteca, es el abandono de la necesidad agraria específica en cuanto al acceso a la tierra, en aras de plantear el problema del desarrollo como del área rural, y no como problema de la estructura de tenencia de la tierra.

9. Situación que se ha desmentido en más de una ocasión con algunos productos avícolas no tradicionales.

por debajo de cierto estándar nacional, la sobrevivencia en un entorno rural donde no hay inversión agrícola que lo absorba como fuerza de trabajo, o se cumplan los postulados de los modelos duales de desarrollo, el campesino seguirá atado a la tierra, directa o indirectamente, por ser ésta su referente inmediato. De ahí que nos referimos a necesidad de tierra y no de demanda campesina.

Actualmente, en la demanda de tierras como tal, el Estado irrumpe como un nuevo actor al canalizar las necesidades de acceso de campesinos sin o con poca tierra. En este cambio radical en que el Estado dejó de ser oferente para convertirse en demandante de tierras, la falta de recursos y la incapacidad de "ordenar" el mercado hace que éste aparezca con serias distorsiones monopolísticas. Obviamente se trata de una participación en un mercado monopolizado y según evaluaciones institucionales<sup>10</sup>, en donde predominan elementos de imperfección como lo es la información sesgada y la movilidad de recursos por lo general constreñida. Por lo tanto, los recursos de los que se puedan disponer para la adquisición se ven limitados ante el precio de la tierra que se aleja en mucho de su valor, es decir, de las características agronómicas: productividad, dimensión y ubicación geográfica, y obedece más bien, a factores exógenos tales como la especulación y la presión campesina.

## 2.1 Los campesinos en la estructura de tenencia de la tierra

Al revisar los resultados de los dos últimos Censos Agropecuarios de 1979 y 2003 en cuanto a la tenencia de la tierra, resulta notorio el incremento relativo de fincas menores a una manzana, ya que éstas pasaron de constituir el 31.4% a ser el 45.2% del total de propiedades. Por su parte, mientras el número total de unidades comprendidas en ese sector se incrementó 1.25 veces, el área lo hizo en 1.17. Así, el sector campesino con Fincas Subfamiliares<sup>11</sup> ha padecido la reducción del promedio de extensión para las parcelas comprendidas en los segmentos menores a las 10 manzanas, al reducirse de 2.07 manzanas a 1.52 manzanas, es decir, la contracción media fue de un 27%.

Al comparar los tamaños promedio por finca en general, para todo el país, reportados en cada uno de los cuatro censos que se han realizado, se determinó que el promedio por finca, en 1950, fue de 15.2 manzanas; en 1964, de 11.8 manzanas; en 1979, de 11.1 manzanas y en 2003, se situó en 6.4 manzanas.

Otro de los cambios registrados en los últimos años es la disminución, del 5% al 1%, del número de Fincas en Colonato y el incremento de Fincas en Arriendo de 7% a 11%, lo que ha representado en área, un incremento de 3 al 6%.\*

<b>Tabla 1</b>	
<b>Año</b>	<b>Índice de Gini en la distribución de la tierra<sup>12</sup></b>
<b>1964</b>	82.4
<b>1979</b>	85.5
<b>2003</b>	84.0

Fuente: E. Baumeister. "Guatemala: tendencias agrarias y sus consecuencias económicas y sociales", Mimeo, PNUD – Guatemala, 2007.

Una de las conclusiones a las que se llega después de analizar el proceso de colonización de nuevas regiones desde que se propició la ocupación de tierras nacionales hace cuatro décadas, es que el esquema latifundio-minifundio sigue reproduciéndose en la medida en que se incorporan nuevas áreas a la agricultura y no a la agricultura de exportación. Desde esta perspectiva, de nada sirvió abrir la colonización de Petén o de la Franja Transversal del Norte (FTN) durante los años de la década 1970, porque de todos modos ahí se reconstruyó y reconstituyó la propiedad latifundiaria junto con la minifundiaria.

\* CENAGRO IV, Tomo I, 2004, página 21.

10. Se hace referencia a las distintas evaluaciones realizadas al Fondo de Tierras (FONTIERRAS) desde su creación.

11. En la clasificación del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) se tipifica como Finca Subfamiliar a una que tiene menos de 7 hectáreas o 10 manzanas.

12. Datos obtenidos de Hough R. et. al. "Tierra y Trabajo en Guatemala: Una Evaluación: 2", y IV Censo Nacional Agropecuario T I:19.

Según la tabla 1, la desigualdad en la distribución de la tierra en Guatemala no ha variado en los últimos 50 años, y continúa siendo la más alta de América Latina después de Brasil.

Sin duda, parte del desarrollo nacional se ha ubicado en el agro; sin embargo, el país sigue manteniendo un sistema latifundiaro de haciendas y plantaciones con un desarrollo heterogéneo y en donde más bien predominan las extensiones con baja productividad, tal como lo muestra el incremento en área de pastos que aumentó en más de 1 millón 100 mil manzanas en los últimos 25 años, sin que la producción ganadera haya acompañado esa expansión territorial. Mientras el área de cultivos anuales -donde se ubican los granos básicos- ocupa el 28% del área en finca, los pastos ocupan el 36% de esa área<sup>13</sup>.

La modalidad cómo se reconstruye constantemente el latifundio se basa en la poca regulación del proceso. Esta situación se ilustra en el caso del departamento de El Petén, donde en las décadas pasadas la empresa de Fomento y Desarrollo de Petén (FYDEP) creada en 1967, luego el Instituto de Transformación Agraria (INTA), y ahora el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), no han logrado detener el avance sobre las áreas protegidas de la Biosfera Maya, y ésta es sucinta de acaparamiento sin control del Estado. Desde otra perspectiva, se considera que la formación de la propiedad latifundiaro no es producto del mercado sino de acciones irregulares donde predomina la coerción, tráfico de influencias, corrupción y lenidad del Estado. Por lo tanto, el mercado no ha sido el medio propicio para la asignación de los recursos del campo, simplemente porque no ha funcionado.

## **2.2. Situación general de los campesinos pobres y pequeños productores**

Guatemala es el único país de América Latina que duplicó en términos absolutos su Población Económicamente Activa (PEA) Agrícola en los últimos 25 años, llegando a representar, en el último censo poblacional, el 42% de la PEA total. Esto equivale al 54% de toda la población nacional<sup>14</sup>. Esta relación relativa entre número de habitantes y población en disposición laboral, muestra cómo el área rural mantiene población en busca de trabajo agrícola y como lo elevado de este porcentaje no se absorbe con la oferta laboral en los centros urbanos. Esta idea, acompañada de la relación que existe entre incidencia de la pobreza con ingresos agropecuarios, señala la dependencia que se pueda tener con la tierra. Según Mellor, el crecimiento de la población rural que no se acompaña de un crecimiento importante en la oferta de trabajo no agrícola, se convierte en una fuente de pobreza y en una traba a cualquier política dirigida a reducirla<sup>15</sup>.

Para el análisis de la pobreza<sup>16</sup>, en este ensayo se utiliza la metodología utilizada por el Banco Mundial (BM)<sup>17</sup>, que establece la línea de pobreza extrema como el nivel mínimo de acceso al consumo de 2,172 calorías diarias, o un equivalente de Q. 3,206.00 por persona al año<sup>18</sup>. Debajo de este nivel de consumo o ingreso se dice que los individuos no pueden mantener el nivel de consumo calórico, así sean utilizados todos sus recursos en la producción de alimentos. Por encima de los requerimientos mínimos de alimentación, el BM calculó un porcentaje por encima de la línea de extrema pobreza equivalente al 51% en el ingreso para fijar en Q. 6,574.00 la línea de pobreza en general<sup>19</sup>.

La reducción de oportunidades de empleo contribuye a la precariedad en el ingreso de las familias campesinas, en un contexto donde el 87% de los pobres del campo dependen de la agricultura. Otra situación ocurre cuando el ingreso proviene de fuentes no agrícolas donde se registran ingresos mayores, tal como se observa en la tabla 3 en la categoría de trabajador temporal no agrícola. En esta tabla se observa la relación entre área de acceso y pobreza.

13. Baumeister E. "Guatemala: tendencias agrarias y sus consecuencias económicas y sociales", Mimeo, PNUD – Guatemala, 2007.

14. Se utilizan los datos del último censo de población de 2002.

15. John W. Mellor, 1967 Determinants of Rural Poverty: The Dynamics of Production, Technology, and Price, en Economic Development and Cultural Change 27.

16. Ver apartado 4.1 de este ensayo en la segunda parte a publicarse en El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 16, diciembre de 2008.

17. Banco Mundial (BM). "Poverty in Guatemala. Estudios de país", 2004.

18. Calorías mínimas recomendadas por el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP) para Guatemala.

19. El estudio del PNUD-IPEA: "Crecimiento con equidad, la lucha contra la pobreza en Centroamérica", establece, por su parte, un monto de US\$ 2.13 por persona al día, equivalente a Q. 6,000.00 anuales.

<b>Tabla 2</b>			
<b>Guatemala: Acceso a la tierra por estrato de tenencia y relación de ingreso</b>			
<b>Categorías</b>	<b>% de población rural</b>	<b>% de pobreza rural</b>	<b>Índice de pobreza general(Po</b>
<b>Total rural</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>75</b>
<b>Propietarios</b>	<b>54</b>	<b>59</b>	<b>82</b>
0-1.4 mz.	32	35	81
1.4-2.8 mz.	10	12	87
2.8-7.0 mz.	7	7	80
7.0-21.0 mz.	3	3	74
>21.0 mz.	2	2	74
<b>En usufructo</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>80</b>
<b>Sin tierra</b>			
Jornaleros	8	8	76
Temporal no agrícola	19	13	49

Fuente: Banco Mundial. "Pobreza en Guatemala", 2004: 86.

En una serie de cálculos realizados por el BM para el informe de pobreza en Guatemala, se establece que de las familias campesinas que se avocan a la producción de subsistencia, el 20% se sitúa en la categoría de Extrema Pobreza y el 72% debajo del umbral de Pobreza en General. Uno de los datos que se observa en la tabla 2 es el segmento de campesinos propietarios que abarcan el 54% de la población rural y que representan al 59% de los pobres del campo, con un 82% de promedio por debajo del umbral de la pobreza. En la tabla se entiende, por ejemplo, que el segmento de propietarios con mas de 1.4 manzanas (1 hectárea) y 2.8 manzanas (2 hectáreas) constituyen el 10% de la población rural, y el 12 % del total de los pobres de esa población; la lectura de la columna dos y tres sugiere la relación inversa entre acceso a la tierra y pobreza. La columna cuatro nos indica que en el caso del segmento aludido, la pobreza incide en el 87% de esa población.

Así como la pobreza se puede estipular por medio de indicadores de ingreso y consumo, también ésta se puede establecer con relación al acceso a la tierra. Incluso estableciendo como actividad agrícola la producción de granos básicos, fijando la distancia entre extrema pobreza y pobreza como el equivalente al 51% en la producción por encima del mínimo requerido para obtener el nivel básico de calorías -2,172 calorías diarias-, en la modalidad de granos básicos y según los precios de mercado, tal como se analizará posteriormente.

A partir de establecer la necesidad agregada de familias pobres cuyos ingresos dependen de la agricultura, es decir, ese 87% ya mencionado de hogares campesinos, el Estado puede enfocar la demanda de tierra basándose en las necesidades localizadas. Por lo tanto, se establece la relación hipotética que el acceso a la tierra puede acercar a un número importante de familias campesinas pobres a alcanzar el umbral de la pobreza, a través del acceso a la tierra, sin que sea ésta de por sí una estrategia de desarrollo. Visto desde esta perspectiva, la tierra sigue siendo un recurso necesario en la medida en que no se le ofrecen al campesino otras opciones de subsistencia.

### **2.3. La heterogeneidad del campesino pobre**

Es obvio que las necesidades de los campesinos pobres varían en cuanto a la composición de su

ingreso como de la magnitud de estos componentes. Las condiciones de sobrevivencia que reflejan la relación de necesidad-acceso tiene variantes, que van desde el cultivo de granos en laderas de vocación forestal, a parcelas rentadas en zonas poco productivas de la costa. En ambas situaciones está en común la necesidad, ya sea de alquilar o la de producir en áreas no aptas, donde la renta absoluta para un caso, o física en otro, es la condición para la subsistencia campesina no asalariada.

En el caso de la tierra propia, queda claro que, en la medida en que mejora la productividad de la tierra hay una mayor propensión al mercado<sup>20</sup>. Una de las conclusiones es que, entre la línea de extrema pobreza y pobreza, la mediación del mercado es más significativa en cuanto a la posibilidad incorporar al consumo productos no alimentarios, entendiendo siempre la presencia del mercado fragmentado que funciona contrario a las posibilidades campesinas de mejorar su participación en él. Aquí estamos en la posibilidad de la diversificación de productos relacionados con la dieta alimenticia local, producida a pequeña escala en economías campesinas de subsistencia, que se sostienen con ingresos agrícolas que se extienden en muchos casos a la horticultura<sup>21</sup>. Por lo tanto, la necesidad de tierra se entiende no sólo en términos de área, sino de su productividad.

La combinación de área y productividad, determina la estrategia de sobrevivencia campesina que busca revertir esa relación perversa que se establece entre latifundio, que paga salarios por debajo de la capacidad de adquirir suficientes alimentos para obligar a que el campesino se abastezca en parcelas precarias. Sin duda, la inversión -sea institucional o privada- en proyectos de mini riego, apunta a esa posibilidad de alcanzar el umbral de la pobreza, más que a la acumulación ampliada como se observa en algunas regiones del Altiplano. Resulta muy particular la manifestación del efecto ingreso en estas áreas con privación crónica, en donde el único recurso productivo que en ocasiones se invierte es el fertilizante. Por lo demás, el panorama se agudiza cuando la falta de acceso conduce a la degradación ambiental.

## 2.4. Composición y características del trabajo

En las últimas décadas, el desempeño de la agricultura comercial ha prescindido del trabajo permanente en las fincas cafetaleras, agudizándose las necesidades de ingreso por parte de las familias campesinas afectadas, que por generaciones se ubicaron en grandes haciendas como mozos colonos. En la comparación de los dos últimos registros censales que corresponden a 1979 y 2003, el número de trabajadores permanentes disminuyó en un 26% mientras que la población rural creció en 40% durante ese periodo. Pese a esa disminución, el café sigue siendo el cultivo que más requiere de trabajadores permanentes al emplear la tercera parte de los 193,302 registrados en esa categoría en el último censo. Así, el 6% del total de la mano de obra en finca fue registrada, en 2003, como permanente, cerca del 50% como temporal, y el resto como familiar.

<b>Tabla 3</b>		
<b>Guatemala: Trabajadores permanentes agrícolas<sup>22</sup></b>		
<b>Rubro</b>	<b>Trabajadores</b>	<b>%</b>
Café	58,480	30.3
Caña	16,901	8.7
Banano	27,828	14.4
Ganado	41,109	21.3
Resto	48,984	25.3
<b>Total</b>	<b>193,302</b>	<b>100.0</b>
<b>PEA agrícola</b>		<b>1,421,948</b>
<b>Permanentes/PEA agrícola</b>		<b>14%</b>

20. Ver la descripción que aparece en el estudio de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO): "Por los caminos de la sobrevivencia campesina" III: 37, 2006.

21. Se siembra en asociación: frijol, ayote o hierbas alimenticias para el caso descrito en el estudio de AVANCSO.

22. Ver E. Baumeister, op cit: 10.

**Tabla 4**

**Guatemala: Distribución relativa de la fuerza de trabajo utilizada en finca, por departamento**

Nacional y departamental		Por estrato de tamaño			
		Fincas menores de una manzana	De 1 a menos de 2 manzanas	De 2 a menos de 5 manzanas	Total de menos de 5 manzanas
<b>Nacional</b>	<b>100.00</b>	<b>30.77</b>	<b>19.07</b>	<b>20.05</b>	<b>69.89</b>
Alta Verapaz	<b>11.67</b>	11.95	20.58	31.60	<b>64.13</b>
Huehuetenango	<b>11.13</b>	37.57	22.40	19.99	<b>79.96</b>
San Marcos	<b>9.46</b>	44.71	19.65	13.41	<b>77.77</b>
Quiché	<b>7.37</b>	41.32	20.59	16.58	<b>78.49</b>
Quetzaltenango	<b>5.74</b>	60.84	14.20	7.32	<b>82.36</b>
Jutiapa	<b>5.22</b>	10.76	26.25	35.81	<b>83.58</b>
Chimaltenango	<b>5.07</b>	49.51	20.89	12.82	<b>83.22</b>
Totonicapán	<b>4.94</b>	78.89	12.00	6.27	<b>97.16</b>
Santa Rosa	<b>4.56</b>	14.60	19.72	21.31	<b>55.63</b>
Escuintla	<b>4.13</b>	7.68	7.06	11.33	<b>26.07</b>
Chiquimula	<b>4.02</b>	17.43	28.26	27.93	<b>73.62</b>
El Petén	<b>3.80</b>	0.19	3.07	19.68	<b>22.94</b>
Suchitepéquez	<b>3.31</b>	23.55	15.49	14.77	<b>53.81</b>
Sololá	<b>3.20</b>	62.01	19.31	10.47	<b>91.79</b>
Baja Verapaz	<b>2.99</b>	15.47	26.90	37.31	<b>79.68</b>
Jalapa	<b>2.84</b>	14.73	26.16	35.17	<b>86.82</b>
Guatemala	<b>2.41</b>	25.60	19.70	17.08	<b>62.39</b>
Izabal	<b>2.10</b>	9.57	15.48	21.89	<b>57.7</b>
Zacapa	<b>1.93</b>	10.33	18.68	23.37	<b>52.38</b>
Retalhuleu	<b>1.73</b>	16.26	13.90	25.33	<b>55.49</b>
Sacatepéquez	<b>1.38</b>	46.56	16.03	8.87	<b>82.22</b>
El Progreso	<b>1.01</b>	17.92	22.25	26.78	<b>66.95</b>

Fuente: Elaboración propias sobre la base de datos de CENAGRO, 2003

La poca absorción de la fuerza de trabajo permanente en los cultivos comerciales contrasta con la concentración de ésta en pequeñas propiedades con economías de subsistencia. En la distribución por estratos de tenencia de la tierra, el grueso de la fuerza de trabajo se sigue ubicando en Micro Parcelas y Parcelas Subfamiliares. Como se puede observar en la tabla 4 de acuerdo al Censo Nacional Agropecuario de 2003, cerca del 70% de la fuerza de trabajo que se emplea anualmente se sitúa en fincas menores de 5 manzanas y de éstas, las que tienen menos de una manzana tienden a reunir el 30%.

En la tabla 4 también se aprecian los departamentos donde se concentra la mayoría de la fuerza de trabajo utilizada en finca, siendo Alta Verapaz y Huehuetenango los que tienen la mayor cantidad de esa fuerza de trabajo. Esto lo explica, en parte, la demanda del café pero también la retención de fuerza laboral en Fincas Subfamiliares. Esta proporción en fincas de menos de 5 manzanas varía según el departamento. Los casos de Totonicapán y Sololá muestran una retención de fuerza de trabajo por encima del 90% en fincas comprendidas en este rango. Este último departamento mantiene al 62% de la fuerza de trabajo en fincas de menos de una manzana.

Para efectos comparativos, en este trabajo se examina el comportamiento del empleo en situaciones de pobreza campesina. Para ello se recurrió al Mapa de Pobreza trazado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y SEGEPLAN publicado en el año 2006. Ahí se destacan los 10 municipios más pobres y los que registran mayores índices de extrema pobreza, circunstancias que no siempre coinciden<sup>23</sup>.

En la tabla 5 se puede observar que en los cuatro departamentos donde se concentra la mayoría de la fuerza de trabajo utilizada en finca analizados arriba, se encuentran los municipios con la más alta incidencia de pobreza.

<b>Tabla 5</b>					
<b>Puesto</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento al que pertenece</b>	<b>Porcentaje de pobreza general</b>	<b>Porcentaje de pobreza extrema</b>	<b>% de fuerza de trabajo familiar en fincas menores a 1 manzana</b>
1	Santa Bárbara	Huehuetenango	97.7	64	71
2	San Gaspar Ixchil		97.2	64.9	70
3	Colotenango		95.7	60.2	77
4	San Juan Atitán		94.6	51.7	81
5	Santa Lucía La Reforma	Totonicapán	94.5	55.4	50
6	San Sebastián Huehuetenango	Huehuetenango	93.8	54.4	72
7	Cahabón	Alta Verapaz	93.8	61.1	50
8	Tajumulco	San Marcos	93.3	48.9	77
9	Chisec	Alta Verapaz	93.0	52	79
10	Chajul	Quiché	92.8	40.6	56
11	Lanquín	Alta Verapaz	92.2	57.9	90
13	Chahal	Alta Verapaz	92.0	54.4	63
12	Fray B. de las Casas	Alta Verapaz	91.2	55.3	52

Fuente: Elaboración propias sobre la base de datos de CENAGRO, 2003 y SEGEPLAN 2006.

23. Además la falta de desagregación rural-urbano, no permite dilucidar el comportamiento de la fuerza de trabajo agrícola con relación a la pobreza rural de forma directa.

El análisis dirigido al estudio de las condiciones de empleo en los municipios con mayores índices de pobreza se muestra como sigue.

Huehuetenango combina la presencia de los municipios con más pobreza general y con pobreza extrema. Santa Bárbara, San Gaspar Ixchil, Colotenango, San Juan Atitán y San Sebastián se encuentran ubicados en la misma zona y tienen en común que son muy pocas las fincas con más de media caballería. En San Gaspar Ixchil y Colotenango, las fincas con menos de 0.5 manzanas son más del 50% y las fincas con menos de una manzana suman el 77% y 78% respectivamente. Para los cinco municipios del departamento, las fincas con menos de una manzana emplean a más del 70% de la fuerza de trabajo familiar, principalmente en la producción de granos básicos, con rendimientos que apenas rebasan el promedio de 20 quintales por manzana.

La PEA agrícola se ubica por encima del 87% para los cinco municipios, y en el caso de San Juan Atitán llega a 93%. La presencia de jornaleros es importante, aunque menor que en otras regiones. En Santa Bárbara, el 64.78% de la fuerza de trabajo familiar del municipio trabaja en labores agrícolas, y en aquellas fincas menores a una manzana trabaja el 71%. En Colotenango el 77 % y en San Sebastián el 72 %. Estas cifras nos estarían indicando la dependencia que se tiene del trabajo agrícola, aun en pequeñas parcelas.

En Alta Verapaz, los municipios colindantes de Chisec, Fray Bartolomé de las Casas, Chahal, Cahabón y Lanquín, comparten altos índices de pobreza y arriba del 50% de población en extrema pobreza. La presencia de micro parcelas es relativamente baja en esa región. Los municipios se encuentran ubicados al sur de la Franja Transversal del Norte (FTN), en donde el número de fincas menores a una manzana es reducido y el de Fincas Subfamiliares de más de dos manzanas es importante; sin embargo, en la zona la venta de fuerza de trabajo es común ya que se emplea como jornaleros en la cosecha de cardamomo, café y ahora en los megamonocultivos de palma africana. Uno de los principales problemas de estos municipios es acceso a mercados, dadas las condiciones de las vías de comunicación. A Fray Bartolomé corresponde el 79 % de la PEA agrícola y 87 % a Lanquín. En este último, el 90 % de la fuerza de trabajo en fincas menores a una manzana es familiar.

El número de jornaleros es bastante significativo en municipios como Fray Bartolomé de las Casas y Cahabón. El número de trabajadores temporales registrados es relativamente alto, ocupando el 67 % de la fuerza de trabajo empleada en finca en el primer municipio, y el 60 % en el segundo, respectivamente. En esta región los jornaleros se emplean principalmente en el cardamomo y el café. Aquí la pobreza no se explica tanto por el acceso a la tierra como por los salarios y el acceso a mercados.

El municipio con mayor pobreza de Totonicapán es Santa Lucía La Reforma, pues sólo el 50 % promedio de los trabajadores en fincas son familiares. Emplean jornaleros en sus parcelas y reúnen el menor número de micro parcelas del departamento, lo que indica la dependencia que tienen las familias campesinas de ingresos extra parcelarios, a la vez de depender de la producción de granos para subsistir. Este municipio presenta un 68 % de PEA agrícola mientras que el promedio del resto del departamento es de 24 %, lo que estaría indicando que el departamento en su conjunto no depende principalmente de la producción agrícola.

El caso de San Marcos resulta ilustrativo en cuanto a la relación que se establece entre PEA agrícola y fuerza de trabajo utilizada en Microfincas. En la monografía de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO) ya citada anteriormente<sup>24</sup>, se puede establecer que puede haber una presencia de parcelas con menos de una manzana relativamente bajo, pobreza general y PEA agrícola alta; otro caso es cuando el número relativo de fincas de menos de una manzana es bajo, la pobreza general baja y la PEA agrícola no tan alta comparativamente. Por lo general, cuando se combinan indicadores como alto porcentaje de fincas menores a una manzana con PEA agrícola alta, es muy probable que el índice de pobreza o pobreza extrema sea igualmente alto como resulta ser el municipio de Comitancillo, San Marcos.

24. AVANCSO. "Por los caminos de la sobrevivencia campesina" III: 37, 2006.

<b>Tabla 6</b>								
	<b>Comparación de índices de acceso a la tierra pobreza y empleo en municipios de San Marcos</b>							
	<b>tierra &lt; 1 mz</b>	<b>Pg*</b>	<b>Px**</b>	<b>PEA agrícola.</b>	<b>Densidad PEA/finca</b>	<b>Densidad General</b>	<b>Indígenas</b>	<b>% de Fuerza de trabajo familiar</b>
<b>Tajumulco</b>	48.4%	93.27	48.92	91.8%	1.16	106	88	77.39
<b>Concepción Tutuapa</b>	62.8%	92.16	45.37	82.8%	0.93	250	94	75.15
<b>Comitancillo</b>	71.1%	90.68	44.11	79.3%	Nd	323	97	80.43
<b>Sibinal</b>	54.1%	89.95	43.9	77.0%	Nd	65	77	63.75
<b>San Miguel Ixtahuacán</b>	43.9%	86.39	32.84	79.3%	Nd	137	95	74.08
<b>Ocós</b>	38.0%	48.15	6.45	73.2%	0.92	nd	nd	72.67
<b>Esquipulas Palo Gordo</b>	87.9%	54.61	8.23	38.4%	0.90	319	11	74.12
<b>El Quetzal</b>	71.4%	79.47	26.08	82.2	nd	Nd		93.64
*P: pobreza general **Px pobreza extrema								

Fuente: AVANCSO, op. cit.

La relación entre trabajo temporal y familiar a nivel de Micro Finca, indica la posibilidad de acceder a trabajos fuera de la parcela y la producción con mayor trabajo incorporado, como son las hortalizas en San Marcos. En este departamento, de las estrategias trazadas por campesinos se puede concluir que una familia campesina puede diversificar sus fuentes de ingreso en el marco de la sobrevivencia, sin lograr mayores éxitos. En estos casos, se estaría reuniendo la incorporación de trabajo temporal con salarios por debajo del mínimo, y la producción de granos básicos con bajos rendimientos o de hortalizas con riego pero con poca capacidad de negociación de precios en áreas alejadas de los centros de acopio. A lo anterior se suma la necesidad de incorporar trabajo asalariado no familiar<sup>25</sup>.

## **2.5. PEA agrícola por área de fincas**

Una de las modalidades para determinar las regiones del país en donde se sitúa la necesidad de tierra es precisamente en aquellas donde existe una alta correlación entre PEA agrícola y pobreza. La excepción a esta relación, en donde se analiza la densidad poblacional y los índices de PEA agrícola respecto del área en finca, es en aquellos municipios que presentan una producción diversificada como el caso de Almolonga en Quetzaltenango, donde la densidad poblacional es de las más altas con 49.84 personas por manzana y el índice de pobreza es de 41.58. Este municipio al igual que Santiago Sacatepéquez, se caracteriza por la producción intensiva de hortalizas para la exportación como para el consumo interno.

25.No se tiene la información entre los valores de jornales contratados en pequeñas parcelas y fincas grandes.

### 3. Conclusiones preliminares

- La relación latifundio minifundio dejó de estar estructurada por la simple necesidad de fuerza de trabajo disponible para cultivos comerciales y la posibilidad de mantener el nivel salarial a nivel de subsistencia, según las posibilidades de reproducción familiar en parcelas de poca extensión. Sin embargo, más allá de la estructura de tenencia de la tierra, la falta de alternativas en el ingreso familiar sujeta el trabajo al campo. Uno de los resultados es que no hay relación entre densidad poblacional y necesidad de tierra, pero sí entre PEA agrícola y pobreza, tal como ya se apuntó arriba. En algunos casos, la disparidad en la tenencia de la tierra permite que exista una alta concentración de PEA agrícola con la baja densidad de ésta respecto a la tierra en finca. Esta situación se puede observar en algunos municipios de San Marcos en la tabla 6, en donde existe poca relación entre minifundio y PEA agrícola<sup>26</sup>.
- Por el contrario, es casi una generalización la correlación entre PEA agrícola y pobreza para los departamentos con mayor número de pobres. Estos departamentos superan al promedio nacional, cuyo coeficiente de determinación ( $R^2$ ) corresponde al 0.59, mientras en San Marcos es de 0.70 y para Huehuetenango el  $R^2$  es de 0.43, mientras que para Alta Verapaz equivale a 0.77. El coeficiente de determinación entre el índice de pobreza y PEA agrícola da un 0.59 como resultado.
- Situarse como PEA agrícola depende de la falta o pérdida de medios de producción agrícolas, lo que propicia la incursión en cualquier forma alternativa de subsistencia. Ante la poca capacidad de empleo asalariado agrícola la alternativa se encuentra en otra rama de la actividad económica. Es obvio que el trabajo asalariado no responde a lógicas de mercado laboral sino más bien a situaciones de hambre. En el caso de Huehuetenango, la presencia de la frontera con México propicia el desarrollo de actividades más rentables que las del campo<sup>27</sup>.

En la segunda entrega de este ensayo se mostrará la relación que existe entre la necesidad de tierra y la capacidad de producción de granos básicos por parte de esas familias que se ubican debajo del umbral de la pobreza. En la parte final se hace una propuesta de ponderación de los niveles de necesidad de tierra a partir de la subsistencia campesina.

26. Ver diagrama 1 que aparecerá en la segunda entrega de este trabajo.

27. Con excepción de los cultivos de amapola.

## *“La realidad ha cambiado y exige que las formas de lucha se modifiquen y se adapten”*

En el marco de las actividades previas autogestionadas que conformaron el III Foro Social Américas (FSA) que tuvo lugar en Guatemala del 7 al 12 de octubre del presente año, se desarrolló el 5 de octubre un Encuentro de Organizaciones Latinoamericanas y Redes que abordan la problemática de los agrocombustibles. En ésta tuvo representación el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil a través de la participación de Matheus Trevisan, quien concedió una entrevista a El Observador.

El MST es un movimiento campesino “que lucha por la tierra y por la reforma agraria en Brasil. Es un movimiento de masas autónomo al interior del movimiento sindical, sin vinculaciones político-partidarias o religiosas.”<sup>1</sup>. Es probablemente el movimiento social más grande y uno de los más importantes de América Latina y del mundo por su fuerza, por la gran cantidad de integrantes, por sus propuestas políticas, la radicalidad de sus acciones y la entereza político ideológica. Impulsa una lucha decidida por la reforma agraria y “distintas formas de lucha, pero siempre masivas. Los medios más utilizados son: manifestaciones en las calles, concentraciones regionales, audiencia con los Gobernadores y Ministros, huelgas de hambre, campamentos provisorios en las ciudades o a la orilla de las haciendas por ser desapropiadas, ocupaciones de órganos públicos como el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y ocupación de las tierras a ser desapropiadas”<sup>2</sup>.

Uno de los problemas centrales que atraviesa el movimiento campesino en Brasil es la expansión de grandes megamonocultivos la caña de azúcar y soya para la producción de agrocombustibles. Brasil es uno de los principales productores mundiales de etanol y a la vez, uno de los principales países que poseen desigualdad en la riqueza, conflictividad agraria y altos índices de exclusión social. Este es un escenario compartido por la realidad rural de Guatemala; un marco de situación y desafíos comunes en el contexto de una crisis mundial y nuevas formas de acumulación capitalista en el agro.

Es en este contexto y dada las similitudes que publicamos estas reflexiones desde un representante del MST, pues resultan iluminadoras para la reflexión y el qué hacer político de hoy.

### **¿Cuál es la visión del MST sobre los agronegocios y los agrocombustibles?**

El modelo del agronegocio en Brasil es desfavorable a la Reforma Agraria, que es una bandera histórica de las y los campesinos. Significa la agudización de la concentración de la tierra, de los medios de producción a partir de la generación de monocultivos, especialmente destinados a la agroexportación. El agronegocio en Brasil es un modelo de producción para la exportación con el fin de obtener beneficios de balanza comercial. No se destinan para el desarrollo de la población sino que se han convertido en una amenaza a la soberanía alimentaria del pueblo, quien no tiene ahora acceso a bienes alimentarios. Los agronegocios ocupan tierras de campesinas y campesinos que antes se destinaban a la producción alimentaria. La posición del MST es en contra del agronegocio pues significa una sumatoria de terratenientes latifundistas con el capital financiero del sistema actual.

Los agrocombustibles como el etanol son una nueva fase del agronegocio y asumen una importancia grande porque la demanda mundial de energía se ha incrementado, en especial en los países del primer mundo a partir de la crisis de los precios de petróleo. Brasil ha cumplido siempre este papel: el de suplir las necesidades de los países poderosos. Se destina tierra, bienes naturales,

1. Véase [www.movimientos.org](http://www.movimientos.org)

2. *Ibíd.*

agua, especialmente caña para producir este combustible. Esto ha provocado el agravamiento de problemas de concentración de la tierra y el éxodo de campesinos. Los agronegocios y agrocombustibles son el enemigo principal para la lucha campesina del MST.

## ¿Cómo se caracteriza la resistencia y la lucha del MST ante estas nuevas dinámicas agrarias?

La característica fundamental de la lucha campesina del MST es la ocupación de la tierra como un símbolo de la lucha. Hay una contradicción fundamental entre terratenientes y campesinos sin tierra, la cual se evidencia al ocupar la tierra en la medida en que las y los campesinos se organizan y la ocupan. La lucha es la ocupación histórica, no con el cambio de los dueños de la tierra, pues ahora los propietarios ya no son individuos sino corporaciones y bancos. Ahora no son personas físicas, ya las y los campesinos no ven claramente a sus adversarios. Entonces, la resistencia y acción política cambia de forma; la cuestión principal es desarrollar la creatividad para generar distintas formas de lucha porque los enemigos han cambiado. De igual manera, el MST y la Vía Campesina<sup>3</sup> enfocan su lucha contra las grandes plantaciones de soya, los transgénicos, los agrocombustibles y las luchas contra las empresas de árboles de eucaliptos, que son un problema serio en Brasil. También se dirigen las luchas contra las transnacionales y organizaciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y las transnacionales que controlan el comercio alimentario. La comprensión que se tiene es que la realidad ha cambiado, que exige que las formas de lucha se modifiquen y se adapten.

Como forma de resistencia tenemos que desarrollar alternativas para campesinas y campesinos que han conquistado la tierra, por lo que se requiere desarrollar un conjunto de acciones con la organización, la conciencia de las y los campesinos, la capacidad de comprender, de reflexión y acción política, de formación de liderazgos, conocimiento; incluso, de dominar la tecnología y otros conocimientos científicos para distinguir y acceder a lo complejo de la realidad. En la práctica, la población campesina desarrolla la cooperación contra la individualización pero sin asesoría difícilmente desarrollarán éxitos para el acceso a medios de producción, capacidad técnica e insumos del Estado. Para que su producción llegue al mercado y pueda competir necesita eficiencia económica y es imposible obtenerla si está sólo. Tiene más posibilidades si está articulado con otros y otras, es producir de otra forma.

Si el agronegocio usa agroquímicos, tóxicos y monocultivos, la tarea de la lucha campesina es producir alimentos para las sociedades, con buena calidad y con un sistema de cultivo distinto, más sustentable en lo social, lo económico y lo ambiental. En ese contexto la opción es la agroecología. Si nos vamos a desarrollar lo haremos con una matriz base para un mejor vivir, para una mejor capacidad de sobrevivir.

El otro aspecto es la industrialización de la agricultura, es decir, el procesamiento y beneficiamiento de la producción para que campesinos y campesinas puedan tener mejor valor de sus productos en la medida en que agregan valor a los mismos. Así van a vender directamente a las y los consumidores. Se distingue de lo que hacen los grandes ricos porque se generan formas diferentes de economía solidaria a través de mercados locales, a distintos niveles, en los que se superan a los intermediarios y los grandes industriales del campo.

## Si el MST habla de una nueva forma de producir también se plantea una nueva forma de relación entre las y los campesinos y la tierra. ¿Cuál es ésta?

El MST está claro que las y los campesinos necesitan redimensionar la comprensión y relación con la naturaleza y la tierra; incluso tienen que cambiar comprensiones históricas si queremos hacer algo distinto: pensar en el futuro de los pueblos, desarrollar nuevos valores y formas de relacionarnos con la tierra y la naturaleza. Comprender que la tarea es producir alimentos para la sociedad significa entender que la tierra es bien común, propiedad de la humanidad, por lo tanto, su uso tiene que ser para el bien de la misma. No debe hacerse uso de la tierra para las ganancias individuales y formas de mercado. Incluso hay que darle un nuevo sentido al trabajo.

3. **La Vía Campesina** es un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas. Defiende los valores y los intereses básicos de sus miembros. Es un movimiento autónomo, plural, multicultural, independiente, sin ninguna afiliación política, económica o de otro tipo. Las organizaciones que forman la Vía Campesina vienen de 56 países de Asia, África, Europa y el continente Americano. Fue creada en 1993 en Bélgica. Su objetivo central es desarrollar la solidaridad, la unidad en la diversidad entre las organizaciones miembros para promover las relaciones económicas de igualdad, de paridad de género, de justicia social, la preservación y conquista de la tierra, del agua, de las semillas y otros recursos naturales; la soberanía alimentaria; la producción agrícola sostenible y una igualdad basada en la producción a pequeña y mediana escala. Defiende el modelo de producción campesina de alimentos sanos, la soberanía alimentaria de los pueblos y la descentralización de la producción de alimentos y las cadenas de distribución. En Guatemala, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) es su representante y referente. Véase [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org).

En este sentido, el MST está en contra de la certificación individual de la tierra, es decir, de la legalización de la misma a personas individuales. Se reconoce que sí hay una necesidad de un resguardo jurídico pero es el título de concesión de uso en el cual el campesino o la campesina tiene documento del uso de la tierra pero no puede comercializarla, ni él ni su familia no pueden venderla. La idea es que la tierra es un patrimonio de la humanidad no una mercancía, y en algunos casos hay experiencias en donde se ha avanzado en esto. Integrantes del MST consiguieron que el gobierno les diera títulos de concesión. Así, la propiedad es siempre estatal. Existen casos en que la cooperación campesina se desarrolla bien y la concesión de uso es colectiva para varias familias que utilizan parcelas y cultivos productivos.

## **¿Cómo valoran el desarrollo del gobierno del Presidente Lula da Silva?**

Es difícil en Brasil definir hoy lo que es de izquierda o derecha. En la actualidad, representantes de diferentes fuerzas políticas apoyan a Lula. Luego de la crisis mundial de la izquierda derivada de la caída del Bloque Socialista desde 1989, la Izquierda brasileña cambió mucho. Con Lula existe una mezcla de posiciones. Valoramos que es un gobierno social con una política económica que ha dado continuidad a las medidas liberales. No ha cambiado nada en lo estructural y no ha impulsado la Reforma Agraria. Tiene una opción clara por el agronegocio, por la balanza comercial, por lo cual no hará una transformación en las estructuras del agro, lo que sería conflictivo con los latifundistas, la concentración y los agronegocios. El gobierno de Lula es populista, ha hecho medidas para calmar a las y los pobres con programas sociales pero ha mantenido las principales políticas neoliberales de los anteriores gobiernos, con gran beneficio al capital financiero, sin aumento a la carga impositiva directa. Así, la realidad del pueblo brasileño ha cambiado muy poco.

## **La crisis de la izquierda también se ha caracterizado por el abandono de las utopías, ¿Cuál es la visión del MST sobre la construcción de otro modelo de sociedad diferente al capitalismo?**

Esa utopía, ese modelo de sociedad al que se aspira es diferente al capitalismo, que destruye la vida, la tierra y la humanidad. Nuestra tarea inmediata es justamente desarrollar una propuesta de nueva sociedad. Aún no está lista y nos parece que se hace necesario recuperar la idea del socialismo en el marco del debate del Socialismo del Siglo XXI., pero todavía no podemos indicar cómo es y qué es. Debemos partir de la memoria, no podemos simplemente ignorar las experiencias que hemos hecho. Recuperar la visión del socialismo significa definir que necesitamos una sociedad igualitaria, pero es poco decir sólo esto. En este sentido, el movimiento es parte de otras organizaciones mundiales de movimientos sociales como el Foro Social Mundial, en el que se ha planteado "Otro Mundo Posible". Buscamos debatir, discutir cómo hacer, el qué queremos, el cómo vamos a hacerlo, queremos ser sujetos del cambio. Estos son problemas concretos a los que aún no hay respuesta concreta. La respuesta, de hecho, deberá ser colectiva, que sea una construcción de nuevas alternativas con los pueblos, con las organizaciones y con los movimientos. Hay todo un proceso y una gran cantidad de debates que discuten el tema. En el caso del MST, se impulsan consultas populares que ahora toman más cuerpo. La idea es hacer consultas, plebiscitos, hablar con el pueblo e impulsar en esta discusión la formación política.

Lo que se ha innovado es que la discusión se basa en:

- 1. ¿Cuáles son nuestros nuevos referentes del tipo de nueva sociedad que deseamos? Precisamos saber adónde queremos llegar.**
- 2. ¿Con qué herramientas vamos a hacerlo, si será organización popular, movimiento social, u otra forma? ¿Si es que se recuperará la idea clásica de la concepción del Partido, el tipo de alianzas, etc.?**
- 3. ¿Quiénes son ahora las y los sujetos de cambio?, ¿Quiénes son las personas que harán los cambios? ¿Cómo se articularán alianzas? ¿Habrà vanguardia, cuál será el papel de las y los campesinos? ¿Se definirá una dirección colectiva, una vanguardia colectiva?, entre otros.**

## ¿Cuál es la propuesta del MST para el surgimiento de nuevos liderazgos y el papel de la formación política?

La formación es fundamental. A través de ella debemos romper con tres barreras, tres cercas que nos impiden avanzar:

1. La cerca de la falta de tierra, empieza la ocupación.
2. La cerca del capitalismo, del acceso a los medios de producción.
3. La cerca del conocimiento, que se afronta con formación.

La formación se comprende ahí. Desarrolla un principio y propuestas de educación en el campo, distinto de la educación en la ciudad y en el medio rural, es educación para las y los campesinos. El MST tiene reconocimiento de UNICEF para esto. La educación en nuestro movimiento tiene diferentes niveles que van desde la infancia, hasta escuelas y para el nivel superior. El Movimiento también tiene convenios con universidades para que campesinos y campesinas puedan estudiar, ya que es una parte muy importante la formación política y económica, el conocimiento de los problemas de la realidad nacional. La expresión mayor de la propuesta fue creada en 2003-04 con una Escuela Nacional. La formación es un proceso que se desarrolla por más de 20 años, de formación de cuadros y liderazgos. El MST tiene una tarea principal para su futuro, desarrollar la capacidad para formar sus propios cuadros. Son como la médula de la organización. Hacen la función de mantener la estructura del movimiento, la relación con el trabajo de base, tienen tarea fundamental que no se descuida. La Educación Popular es indispensable y ha tomado muchas fuentes con la Teología de la Liberación, el Marxismo, entre otros. Así se desarrollaron propias metodologías, actividades prácticas, estudios a distancia, cursos teóricos y técnicos; una variedad de opciones, incluso cursos prolongados. No se puede perder la capacidad de formar a los propios cuadros. Hay que estudiar. Todas y todos los sin tierra estudiando. Necesitamos del conocimiento.

## Como reflexiones finales, indícanos ¿Cuáles son los principales retos y desafíos del MST en la actualidad?



Monumento dedicado al MST

El MST ha sufrido mucho con la coyuntura difícil en Brasil. No se tienen más conquistas económicas y de la tierra pues la reforma agraria no avanza con Lula. De esta manera, el movimiento tiene muchas dificultades porque es muy difícil mantener la lucha si no tiene más conquistas. La gente se pregunta si vale la pena continuar luchando. Entonces necesitamos tener una comprensión más clara para avanzar la conciencia, la formación, de manera tal que las poblaciones puedan comprender la realidad y accionar políticamente hacia la transformación del futuro. El reto es comprender la nueva coyuntura, desarrollar nuevas formas de lucha, nuevas alianzas. Necesariamente el movimiento tendrá que aliarse con otros movimientos sociales, incluso urbanos y en la ciudad. El MST contribuye con cuadros, experiencias y lucha para alianzas con lucha más amplia para cambios mayores en el país. La lucha por la Reforma Agraria no debe librarse sólo en el campo; sólo será posible si se cambia el sistema como un todo. Ese es el principal desafío: el articular cómo cambiar el modelo de desarrollo social existente por otro.

De igual manera, es fundamental promover y desarrollar el rol y el aporte de las mujeres. En esto ya hay buenas experiencias. Ellas tienen un papel fundamental en luchas del movimiento de Vía Campesina Brasil desde 2006-08. Hay luchas específicas de sólo mujeres que han hecho contra los Eucaliptos. En Brasil existen industrias que compran grandes extensiones para plantar eucaliptos con el fin de producir papel y carbón. Por ejemplo, en Minas Gerais hay 4 millones de hectáreas con estos cultivos; cosa similar sucede en Bahía, Río Grande Do Sul, en los que compran tierras o las arriendan para estos monocultivos. Las mujeres hacen lucha específica para denunciar esto.

En la producción es necesario garantizar un mejor espacio para las mujeres, especialmente por el papel para la producción de alimentos. Los hombres se preocupan por el comercio y el dinero. Las mujeres ven la producción diferente: para la reproducción y bienestar y consumo de la familia, conservan las semillas y la tierra. Pero además, las mujeres deben tener espacios de toma de decisión y eso es un reto. Para hacerlo se debe cambiar la historia del machismo que tradicionalmente atraviesa la organización de la propiedad campesina en la que predominan los hombres; por tanto, es un cambio que necesita transformar a todos los niveles, en los valores, lo cultural y la vida diaria. Es de años de trabajo, es cambiar personas.

Y finalmente señalo que es central rescatar el papel de la juventud. Hay muchos problemas por la influencia de los medios masivos de comunicación que afectan a las y los jóvenes. También sufren otros aspectos como el no poder desarrollarse productivamente o no tener trabajo en la finca o asentamiento del MST. La juventud migra a las ciudades para buscar opciones de educación y trabajo y rompe la vinculación histórica y de lucha. Por esto, para el MST la formación es fundamental para las y los jóvenes pues son quienes van a hacer la lucha. La juventud tiene capacidad y disponibilidad para resistir, para ir a organizar. En este sentido, hay que desarrollar condiciones para que participen, accedan a conocimiento y formación de conciencia; es un gran desafío. El desarrollar y avanzar este aspecto es fundamental para la sobrevivencia del MST. Si no empiezan a asumir la lucha, es difícil permanecer en el movimiento y entonces se corre el riesgo de que la organización básicamente será de ancianos. La participación de mujeres y juventud es indispensable.

**Suscríbese: 5554-3757**  
**aselobs@aselobs.org**  
**elobservador@aselobs.org**

A partir del año 2008 usted podrá recibir los boletines de El Observador en versión impresa colaborando con una contribución como sigue:

**Contribución por boletín impreso: Q30.00 (no incluye envío)**

**Contribución anual por 6 boletines: Ciudad capital Q. 180.00 (incluye envío)**  
**Fuera de la ciudad capital y departamentos Q. 200.00 (incluye envío)**

**Forma de pago: Efectivo o con cheque**

**Lugar de pago: Depósito monetario en**  
**cuenta que se le indicará**

**Comprobante: Se le entregará recibo contable**

Si en lo individual o institucional le interesa colaborar para continuar produciendo estos materiales, envíe su nombre y teléfono para incluirle dentro de la lista de suscriptores y nos pondremos en contacto con usted. Puede enviar sus datos a las direcciones de correo electrónico que aparecen arriba o bien comunicarse con nosotros al teléfono que aparece también en este anuncio, en horario de 8:00 a 16:00 horas, de lunes a viernes.

# *La crisis alimentaria mundial y el cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala:*

## Balance del primer año de las políticas alimentarias del gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)

**Por Ricardo Zepeda**

*Sociólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Coordinador del Área de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH). Coordinador del proyecto: “Promoción de acciones para la efectiva vigencia del Derecho a la Alimentación en Guatemala”.*

### Introducción

La crisis alimentaria mundial originada durante el último semestre de 2007, ha motivado una profunda reflexión acerca de los escasos avances en la lucha contra el hambre y la pobreza. Las acciones estatales diseñadas para cumplir con el Objetivo del Milenio No. 1 que aborda estas temáticas, venía consolidando una tendencia levemente positiva aunque originada especialmente por los importantes avances sucedidos en Asia Oriental, específicamente en China Popular<sup>1</sup>. Sin embargo los avances por país fueron muy diversos y actualmente se considera que debido a la actual crisis alimentaria, el cumplimiento de este objetivo se ve seriamente amenazado.

### *Objetivo del Milenio No. 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre*

**Meta 1:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar americano por día.

**Meta 2:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

El sentido del cumplimiento del mismo significó la apertura de abundantes políticas a lo interno de cada país con el apoyo de la Cooperación Internacional, y logró algunos avances de relativa importancia; sin embargo, menos de un año de incremento de precios de la mayoría de los alimentos de consumo masivo implicó un retroceso sin precedentes.

A pesar que en lo general, la disminución porcentual de personas en situación de hambre a nivel mundial obedeció especialmente a fuertes políticas asistencialistas de traslado de alimentos a zonas focalizadas, los esfuerzos complementarios de los Estados fueron muy variados. Una constante es que se tuvo como limitante fundamental, la agresiva imposición de políticas de apertura comercial que llevó a la mayoría de los países productores de alimentos a competir en condiciones ampliamente desiguales, con países que además de su fuerte capacidad tecnológica promovieron acciones de protección a sus productores.

Es así como un efecto generalizado fue que se debilitaron las posibilidades productivas de las poblaciones a las cuales se pretendió beneficiar, ya sea por falta de previsión de autoridades locales o por los esfuerzos mercantilistas de empresas que lograron posicionar sus mercancías como productos alimenticios diseñados para la atención del hambre:

1. El esfuerzo realizado por China Popular significó que 20 millones de personas superaran la situación de hambre, considerándose el mayor avance en el mundo. En relación a la crisis alimentaria, pese a que las estimaciones aún no se confirman, se supone que en menos de un semestre estaríamos por pasar de 857 millones de personas, un número que se mantuvo por al menos cinco años, a 923 millones de hambrientos en el mundo. En el sentido que las respuestas de los Estados aún no se consolidan, podríamos esperar que alcanzaríamos los mil millones en 2009.

- Fertilizantes químicos -que agotan de forma acelerada la capacidad productiva de la tierra;
- Semillas transgénicas en el uso de los cultivos -que a cambio de una mayor productividad, significó una fuerte dependencia comercial de las mismas-; y,
- Finalmente, la llegada de Ayuda Alimentaria que vino a socavar las posibilidades productivas de las poblaciones destinatarias -ayuda que además implicó la llegada de excedentes de los países ricos y que contaba con fuerte presencia de transgénicos.

En general, la Ayuda Alimentaria, sea cual fuere su naturaleza u origen, trajo consigo una situación de Dependencia Alimentaria que implicó la imposibilidad de reaccionar efectivamente ante una situación de crisis provocada por la contracción de los mercados.

Una situación de crisis alimentaria en una época en la que producen suficientes alimentos para alimentar al doble de la población humana, no puede explicarse si no es por el efecto de intereses comerciales de los grandes monopolios transnacionales, que encuentran con la situación de encarecimiento de los combustibles, el momento ideal para cobrar la factura de más de una década de colocar alimentos baratos en los países pobres. El objetivo primordial de esta acción se cumplió: se logró quebrar las capacidades productivas de los países que por medios tradicionales cumplían con las demandas locales. En este sentido, la situación de crisis alimentaria tendrá una larga vida de no tomarse acciones políticas coherentes con los principios del Derecho a una Alimentación Adecuada.

## El abordaje del hambre en Guatemala

Durante décadas, el tema alimentario no se abordó en Guatemala de una forma integral; más bien se orientó fundamentalmente a la atención de la niñez empobrecida y grupos vulnerados por causas naturales, mediante programas débiles y mal planificados que además dejaron de lado las necesidades de toda la población. Esto significó para nuestro país un atraso en prácticamente todos los indicadores vinculados al desarrollo fisiológico de la persona. En cuanto al tema nutricional, se evidencian los retrocesos más significativos a nivel continental de la última década, especialmente en cuanto al consumo de energía alimentaria que pasa de un promedio nacional de 2,350 kilocalorías por persona al día en 1990, a 2,210 kilocalorías en el año 2003.

Desde los años de la década de 1970 se iniciaron los primeros programas de alimentación para escolares, los cuales han ensayado con diversos productos elaborados, aunque una constante ha sido el criterio de economizar costos al máximo, sacrificando el sentido de los programas. Es así como además de la Incaparina -que se distribuyó de 1977 a 1985-, se crearon diversos programas, a saber: Galleta Escolar, Atoles y Protemas. Sin embargo, prácticamente ninguno tuvo éxito y fueron obstaculizados por la complejidad de la cobertura, los altos costos de traslados y la corrupción.

El gobierno del Presidente Alfonso Portillo (2000-2004) y del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), llevó a cabo el primer ensayo de trasladar fondos directamente a las escuelas; no obstante, el monto entregado, consistente en una cantidad fija de Q. 3.00 diarios por alumno, implícitamente significaba que los padres de familia tendrían que complementar lo asignado, además de que en la actualidad, el monto ha variado con tendencia a disminuir. Esta metodología es retomada y profundizada por el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) y de la Gran Alianza Nacional (GAN).

Precisamente fue durante el gobierno de Berger, en el año 2005, que se inaugura la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), considerándose como el hecho político de mayor relevancia para el abordaje del Derecho a la Alimentación. Sin embargo, a pesar de la coherencia de las acciones que ésta plantea, hasta el momento no se ha logrado que la mismas sean asumidas con el respaldo político que se requiere. En este sentido y durante la coyuntura de la apertura de la PSAN, el país fue visitado por el Relator para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, el cual realizó una serie de recomendaciones al Estado de Guatemala para adecuar los incipientes esfuerzos gubernamentales enmarcados en la PSAN, al sentido del Derecho a la Alimentación<sup>2</sup>.

Ziegler enfatizó en el abordaje de las causas estructurales que provocan el hambre y la malnutrición, en la desigual distribución de la riqueza y de las oportunidades que afectan especialmente a la población indígena y campesina. Dos años después de haberse planteado estas recomendaciones, se evidenció que el gobierno de Berger y de la GANA no atendió las mismas, y que por el contrario,

2. Para mayor información acerca del seguimiento a las recomendaciones del Relator Jean Ziegler, consultar el estudio: "Misión Guatemala...Combatir el Hambre", del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), 2007, 106 páginas. También se puede consultar el "Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Jean Ziegler. MISIÓN GUATEMALA. E/CN.4/2006/44/Add.1 del 18 de enero de 2006".

es durante su gobierno que se realizaron las acciones contrarias de mayor relevancia. La vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), implicó la profundización de tendencias agrícolas y comerciales que excluyen a la población campesina nacional. Es también durante la administración Berger que se promueve la instalación y ensanchamiento de megamonocultivos agrícolas orientados a la exportación tales como la caña de azúcar, la palma africana y el piñón, que implícitamente expulsan a la población campesina del campo.

En cuanto al actual gobierno de Álvaro Colom y de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), asume con el discurso de fortalecer las capacidades del Estado para responder a las problemáticas sociales en su amplia dimensión. Contradictoriamente, a 10 meses de iniciar esta administración se puede observar que la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) no estaba incluida dentro de estos objetivos. Por el contrario, se propició la apertura de metodologías vinculadas a la temática alimentaria fuera del marco político que establece el SINASAN. En este sentido, la administración Colom optó por abordar un conjunto de políticas que más allá de su coherencia metodológica y la perspectiva de su positividad para la población empobrecida, no se garantiza su sostenibilidad en gobiernos futuros.

Entre los cambios institucionales más fuertes relativos a la temática alimentaria se encuentra uno de metodologías de lo que trabajó el Programa Creciendo Bien, además de un debate público inicial de la pertinencia de los programas asistencialistas y acerca del seguimiento de programas como el del Vaso de Leche. Por otra parte se anuncia la retoma del Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC), aunque en el sentido de Estrategia.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), ente político del SINASAN y en cuyo seno se establece que se deben discutir todas las acciones relativas a lo alimentario, mantiene problemas en su conformación y desarrollo. Más recientemente se anuncia un hecho de gravedad: la creación del denominado Ministerio de la Familia implicaría que la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) pase a formar parte del mismo, desconociéndose que es un ente que fue creado con el objeto de dar seguimiento a las recomendaciones del CONASAN<sup>3</sup>.

Al igual que durante el gobierno de Berger, se evidencia que la creación del SINASAN implica un riesgo a la posibilidad de abordar el hambre y la desnutrición desde dinámicas e intereses político clientelares<sup>4</sup>. La creación del Consejo de Cohesión Social viene a competir con las funciones que por ley debería realizar el CONASAN, poniendo en riesgo sus funciones.

## El encarecimiento de los alimentos de consumo básico

Durante el primer semestre del año 2008, los precios de las mercancías que integran la Canasta Básica Alimentaria (CBA) han experimentado un fuerte incremento que ha motivado que las personas de más bajos y precarios recursos restrinjan sus niveles de consumo. Esta situación inclusive ha impactado y alcanzado a la capa media. Se considera que este incremento de precios llevaría a por lo menos a 6 millones de personas bajo la línea de pobreza general en la región centroamericana, de los cuales, al menos un millón serían guatemaltecos<sup>5</sup>.

Como complemento de esta situación es importante observar el estancamiento de los salarios mínimos respecto de los incrementos en el costo de la CBA<sup>6</sup>. El nivel de los salarios mínimos se encuentran en Q. 1, 410.00 y Q. 1,455.00 para actividades agrícolas y no agrícolas, respectivamente; por lo menos Q. 509.34 por debajo del costo del mínimo necesario para sobrevivir al mes de septiembre del presente año.

3. Al respecto, ver el ensayo de María Dolores Marroquín: "El movimiento guatemalteco de mujeres y su relación con el Estado: Saldos de los últimos años. - Segunda parte -", en la presente edición de El Observador.

4. Durante el último año de la administración Berger se hizo público un conflicto entre Andrés Botrán, entonces Secretario de la SESAN, y Wendy Widmann, esposa del ex presidente Berger, que motivó la salida anticipada del primero. La Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), mantenía como programa insignia al Creciendo Bien, mientras que Botrán no logró posicionar el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC) que logró el respaldo del CONASAN.

5. Según estimaciones del Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), y el Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PRESANCA/INCAP, 2008.

6. La definición de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) guatemalteca es sumamente débil en comparación con otros países, que prácticamente duplican la cantidad de alimentos que la componen. Por otra parte, la Canasta Básica Vital (CBV), que se supone incluye otros satisfactores básicos como vestido, vivienda, educación y salud, no es calculada con datos reales de sus costes sino que es producto de la aplicación de una fórmula matemática a la CBA. En este sentido las necesidades básicas reales de la población guatemalteca van mucho más allá de lo que reflejan ambos indicadores, por lo que la capacidad de consumo se restringe mucho más.

**Cuadro 1**  
**Guatemala: Incremento del costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA)**  
**y Canasta Básica Vital (CBV), comparativo para el período 2007-2008**  
**(cifras en quetzales)**

Mes de referencia	Canasta Básica Alimentaria <sup>7</sup>		Canasta Básica Vital	
	2007	2008	2007	2008
<b>Enero</b>	1,620.22	1,687.27	2,956.60	3,078.96
<b>Febrero</b>	1,563.68	1,730.06	2,853.44	3,157.04
<b>Marzo</b>	1,534.67	1,752.72	2,800.49	3,198.39
<b>Abril</b>	1,529.76	1,778.44	2,791.53	3,245.32
<b>Mayo</b>	1,515.19	1,819.61	2,764.95	3,320.46
<b>Junio</b>	1,527.49	1,875.43	2,787.39	3,422.32
<b>Julio</b>	1,574.05	1,941.65	2,872.35	3,543.16
<b>Agosto</b>	1,615.40	1,957.27	2,947.81	3,571.66
<b>Septiembre</b>	1,654.73	1,941.84	3,019.58	3,543.49
<b>Octubre</b>	1,633.75		2,981.30	
<b>Noviembre</b>	1,683.33		3,071.78	
<b>Diciembre</b>	1,664.81		3,037.98	

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INE, a septiembre de 2008.

Este sostenido incremento en los precios de los alimentos ha provocado que cada vez mayor porcentaje del ingreso familiar sea empleado en alimentación y una modificación en las dinámicas de consumo. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>8</sup>, actualmente se ocupa el 65.96% del presupuesto familiar para alimentación, seguido por los gastos de mobiliario y equipo, vivienda y transporte, que desplazan otras necesidades básicas como la recreación, bienes y servicios, salud, vestuario y calzado. Como última prioridad se ubica la inversión en educación.

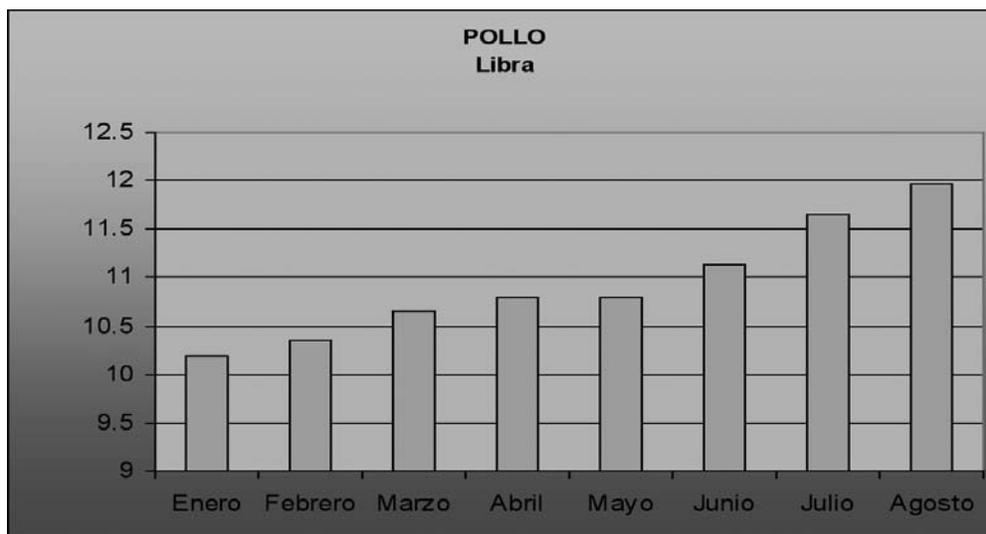
Tomando Q. 1,432.50 como promedio de los salarios establecidos y calculando en Q. 944.877 lo invertido en alimentación según los datos del INE, se estima que por lo menos 1.98 millones de personas -porcentaje nacional de extrema pobreza al año 2006-, no consumen actualmente más de 14 (52%) de los 26 alimentos incluidos en la CBA, o consumen la mitad de las raciones diarias por persona y por familia.

7. **Canasta Básica Alimentaria (CBA):** Crema, queso, leche líquida y en polvo, hueso, huevos, pollo, tortilla, pan dulce, pan francés, arroz, frijol, pastas, margarina, aceite, azúcar, banano, plátano, papas, guisquil, tomate, ejote, cebolla, bebidas gaseosas, sal, café.

**Canasta Básica Vital (CBV):** Alimentación, salud, vivienda, vestuario, educación, recreación y transporte.

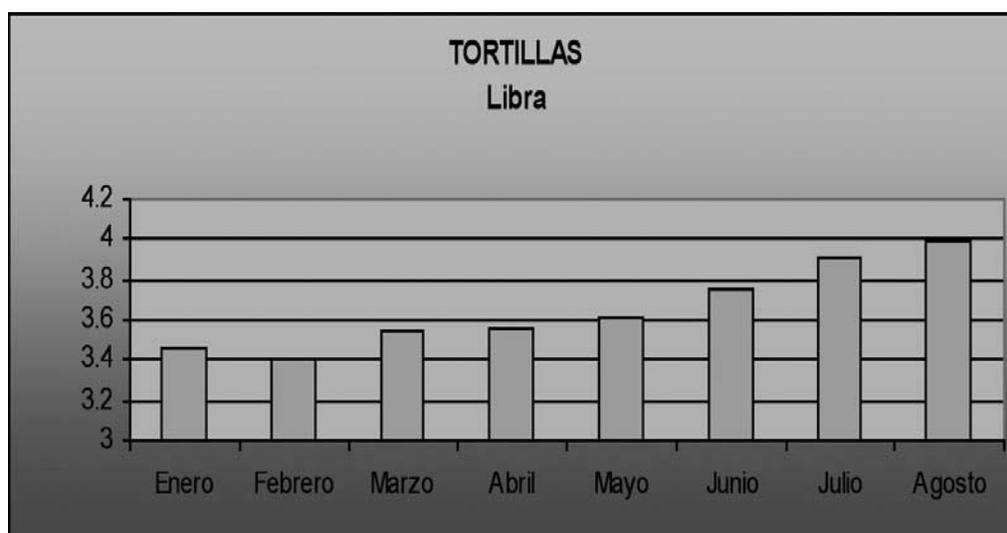
8. Instituto Nacional de Estadística (INE). "Índice de Precios al Consumidor: Resultados de julio del 2008, agosto, 2008. Guatemala., página 17.

**Gráfica 1**  
**Guatemala: Evolución del precio de la libra de pollo**  
**Período: enero-agosto de 2008**  
**(Cifras en quetzales)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INE durante el año 2008.

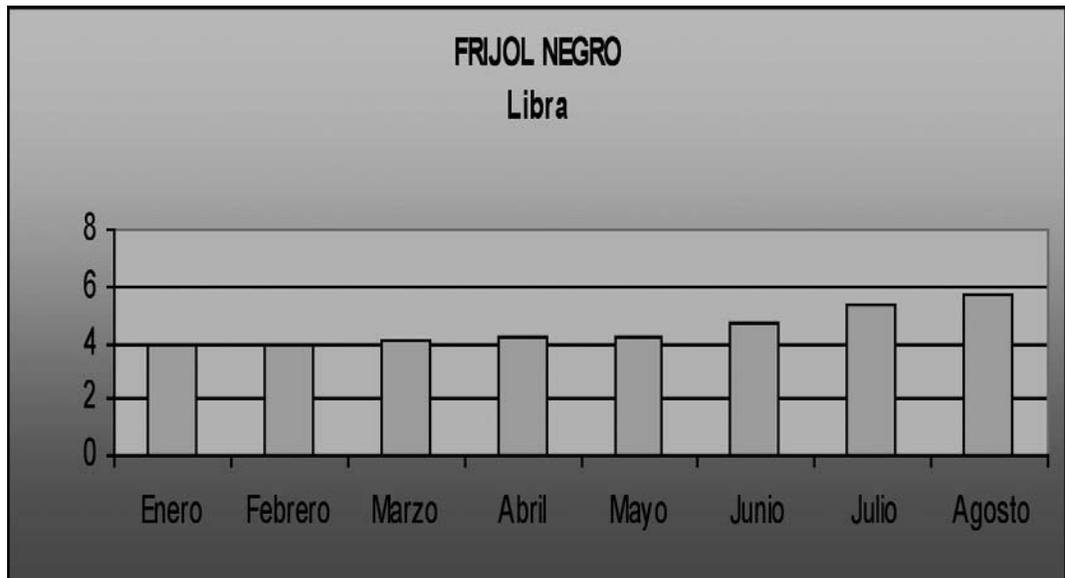
**Gráfica 2**  
**Guatemala: Evolución del precio de la libra de tortillas<sup>9</sup>**  
**Período: enero-agosto de 2008**  
**(Cifras en quetzales)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INE durante el año 2008.

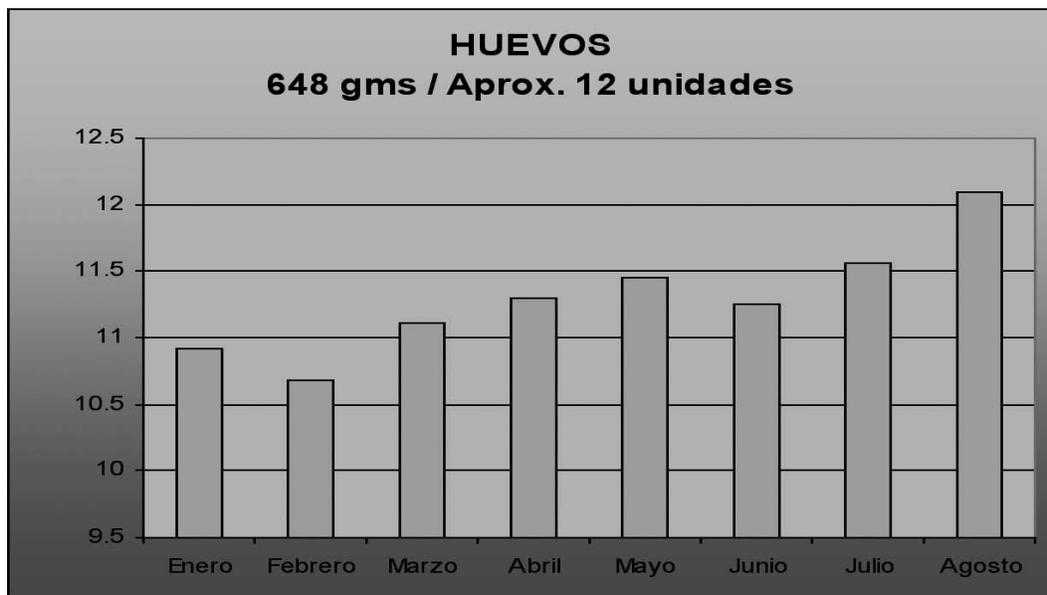
9. La CBA utiliza como unidad de medida 460 gramos para la tortilla y el pan, que es el equivalente a una libra.

**Gráfica 3**  
**Guatemala: Evolución del precio de la libra de frijol**  
**Período: enero - agosto de 2008**  
**(Cifras en quetzales)**



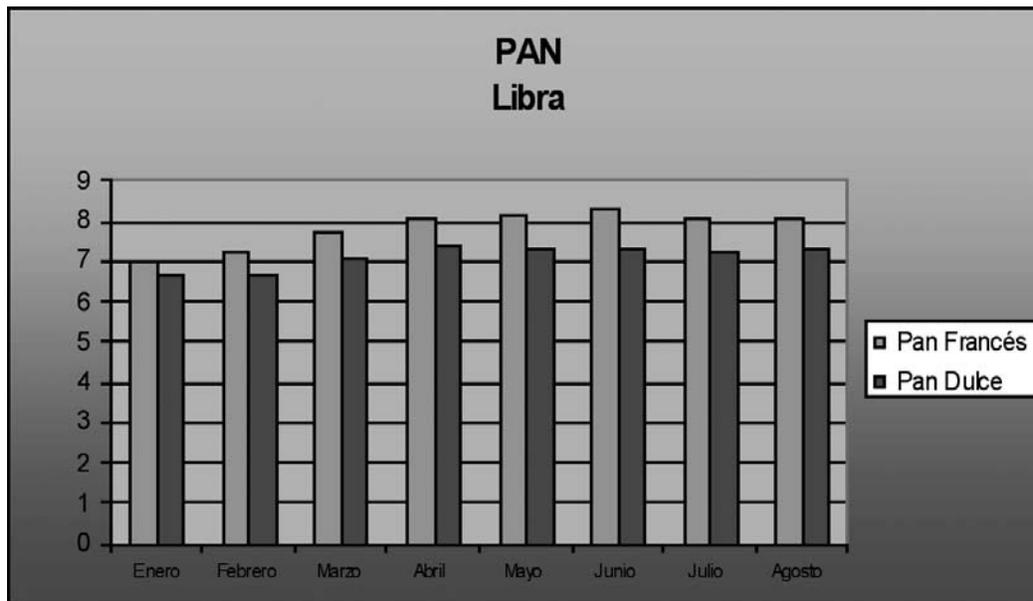
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INE durante el año 2008.

**Gráfica 4**  
**Guatemala: Evolución del precio de la docena de huevos**  
**Período: enero - agosto de 2008**  
**(Cifras en quetzales)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INE durante el año 2008.

**Gráfica 5**  
**Guatemala: Evolución del precio de la libra de pan**  
**Período: enero-agosto de 2008**  
**(Cifras en quetzales)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INE durante el año 2008.

### La relación de la pobreza y el hambre con el balance en la disponibilidad alimentaria

La última Encuesta sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2006, define la Pobreza Extrema como el nivel de pobreza en que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo mínimo de alimentos: Q. 8.78 diarios por persona, es decir, la CBA.

En tanto, la Pobreza General se define como el nivel en que se encuentran las personas que a pesar de superar la línea de pobreza extrema, no logran cubrir otros servicios esenciales: Q. 18.01 diarios, es decir, la CBV.

Bajo este criterio se anuncia que del total de la población nacional, el 51% se encuentra en condiciones de pobreza; además, en términos de avances en la Reducción de la Pobreza, prácticamente se observa una leve mejoría respecto de la Encuesta del año 2000 en cuanto a la Pobreza General, pues ésta pasó de un 56% a un 51%, así como un estancamiento relativo en cuanto a Pobreza Extrema, al reducirse de un 15.7% al 15.2%.

En términos absolutos, la población pobre aumentó en 255 mil personas, dentro de las cuales 185 mil se ubican dentro de la Pobreza Extrema. Estos datos podrían verse comprometidos considerando que se retoma como parámetro para medir la Pobreza Total un monto de Q. 6,574.00 anuales por persona, mientras que para la Pobreza Extrema el parámetro es de Q. 3,206.00 anuales.

Si bien debe considerarse que para la actualidad estos datos ya variaron considerablemente, la ENCOVI 2006 es útil en el sentido que grafica cambios en los entornos geográficos. Más allá de poder afirmar que la Pobreza General disminuyó, es evidente que ésta, más que reducirse se ha reconfigurado. A pesar que en las regiones donde se focalizó las acciones estatales para la "disminución de la pobreza" se ven algunos avances, es importante observar que especialmente en la región nororiente del país la pobreza extrema se incrementó al doble. Además, la población indígena retrocede respecto de la población no indígena en cuanto a Pobreza General.

**Cuadro 2**  
**Guatemala: Distribución de la pobreza por identidad étnica**  
**(Cifras en miles de personas y en porcentajes)**

Característica	Población total	Niveles de pobreza						No pobres	%
		Todos los pobres	%	Pobres extremos	%	Pobres no extremos	%		
<b>Total nacional</b>	12,987.8	6,625.9	51.0	1,976.6	15.2	4,649.3	35.8	6,361.9	49.0
<b>Indígena</b>	4,973.1	3,721.1	74.8	1,355.0	27.2	2,366.1	47.6	1,252.0	25.2
<b>No indígena</b>	7,990.8	2,894.3	36.2	618.2	7.7	2,276.1	28.5	5,096.5	63.8

\* No incluye a población con pertenencia étnica ignorada.  
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

La pobreza se concentra especialmente en la población indígena y campesina. La ENCOVI 2006 evidencia que se consolida la tendencia de que la Pobreza General es inclusive el doble para la población indígena que para lo no indígena. En cuanto a la Pobreza Extrema, la situación es mucho más grave pues es tres veces que el nivel para la población no indígena. En este sentido, es notorio el fuerte peso que el origen étnico implica para los procesos de concentración de la riqueza.

Al hacer diferenciaciones regionales se evidencia que en cuanto a Pobreza General, el mayor retroceso se ubica en la región Nororiente -superior al 50%-, aunque sin alcanzar los niveles de las regiones Norte y Noroccidente -donde los niveles se mantienen cercanos al 80%), así como del Suroriente y Petén -cercanos al 60%-.

En cuanto a Pobreza Extrema, el mayor retroceso se da en la región Nororiente -prácticamente se duplica al pasar de un 9% al 20%-, y el departamento de Petén -en donde pasa de un 13% a un 15%-. El mayor cambio positivo se observa en la región Suroriente -pasa de 20% al 14%-, y Noroccidente - del 32% al 23%-.

Al observar el origen de la población se confirma que la Pobreza General se concentra en el área rural, donde los porcentajes pasaron de un 80% al 71%, mientras que en el área urbana pasa del 18% a 28%. En cuanto a su origen étnico, la población indígena tiene un leve retroceso respecto de la población no indígena al pasar del 55.7% al 56.2%, mientras que la población no indígena pasa del 44.3% al 43.8% de la población en situación de pobreza.

Respecto a la situación de hambre, el número de personas malnutridas prácticamente se ha duplicado en un periodo relativamente corto, al pasar de 1.4 millones de personas en 1991 a 2.8 millones en el 2002. Mientras que en el año 1991 Guatemala concentraba al 31.1% de los malnutridos centroamericanos, para 1996 era el 37.2% y para el año 2002 era ya el 41.8%. Según esta tendencia, podríamos afirmar que para el presente año más de la mitad de la población centroamericana hambrienta vive en el país y seguramente habrá superado los 3 millones de personas.

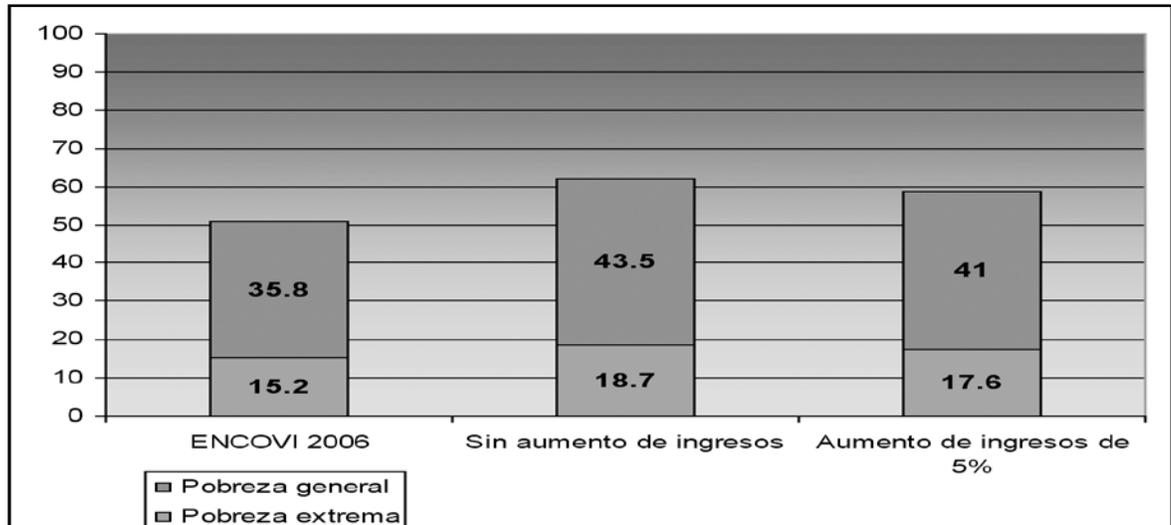
Sin embargo, las estimaciones realizadas a raíz de la situación de crisis alimentaria indican que en la actualidad es evidente un grave retroceso. Según proyecciones del Sistema Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centro América (SICA)<sup>10</sup>, considerando el efecto conjunto de un incremento de 15% en los precios de los alimentos, casi medio millón de guatemaltecos más se encontrarían en el nivel de indigencia o Pobreza Extrema, y 1.46 millones de personas más estarían viviendo sin poder acceder ni siquiera a la CBA (Canasta Básica Alimentaria).

De incluirse un aumento del 5% a los salarios, el porcentaje de pobreza sería menor pero aún así, en las condiciones actuales, la población pobre a nivel nacional superaría el 50%. Más de la mitad de las y los guatemaltecos vivirían sin condiciones dignas y más del 15 % de estos/as se encon-

10.Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. "Información de coyuntura sobre el alza del precio de los alimentos: Boletín No. 1" Junio 2008. SICA / Unión Europea / PRESANCA / INCAP. Guatemala, página 9.

trarían sin las posibilidades de alcanzar el derecho humano primario después de la vida: **el Derecho a la Alimentación Adecuada o a los medios para obtenerla.**

**Gráfica 6**  
**Guatemala: Proyecciones de pobreza por efecto del incremento del costo de los alimentos**  
**Comparativo ENCOVI 2006 vrs. escenarios de cambio en ingresos**  
**(En porcentajes sobre la población total)**



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica. PRESANCA/INCAP. Boletín 1, junio 2008.

### Los instrumentos existentes para abordar la problemática del hambre y la desnutrición

La ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) establece que para la aplicación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), el Estado de Guatemala debe asignar medio punto porcentual (0.5%) de lo recaudado del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a proyectos y programas de seguridad alimentaria y nutricional destinados a población en pobreza y pobreza extrema. Estos recursos serán canalizados mediante las entidades que el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) defina mediante su Plan Estratégico<sup>11</sup>.

A pesar que el sistema ya ha logrado cierto nivel de estabilidad en su instalación, esta obligación no se ha cumplido aunque es un hecho que los montos que se suponen se deben definir, usualmente son superiores a esta cantidad establecida; sin embargo, en este sentido el efecto más contradictorio es que no se permite al CONASAN que pueda proponer el sentido del gasto en concordancia con las necesidades que se podrían priorizar de acuerdo con sus propios análisis y estudios.

En la actualidad, el IVA es el impuesto que mayor aporte realiza a la recaudación tributaria total -51%- . Implica el cobro de una tasa del 12% al consumo; sin embargo, se reconoce que es el impuesto que sufre de mayor evasión por parte de los sectores que lo cobran. A partir de la aplicación de acciones de control por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el monto de su recaudación prácticamente se ha duplicado en el periodo 2001-2007.

En el debate para aumentar la recaudación tributaria persiste la presión de los sectores empresariales para que se incremente al 15%, postura que es adversada por los sectores populares pues implica una recarga en el consumidor; mientras que para la población de mayor ingreso se evidencian tasas de impuestos bastante bajas para su nivel adquisitivo y de consumo.

<sup>11</sup>Ley del SINASAN. Artículo 38.

## I. Estructura creada por la Ley del SINASAN

La ley crea el SINASAN, el cual está integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. La función básica es la de llevar a cabo acciones de coordinación intergubernamental, manteniendo el espíritu de la PNSAN. En este sentido, se deben ejecutar acciones de coordinación, planificación y demás acciones en el sentido de la seguridad alimentaria y nutricional.

Las instancias creadas para sustentar el desarrollo de estas funciones son las siguientes:

**Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN).** Es la máxima entidad que tutela las acciones de implementación de la PNSAN. Este cumple con funciones de dirección y decisión política. Está compuesta por representaciones, tanto del gobierno como de la sociedad civil, además de la cooperación internacional en el sentido de asesoría técnica. Las sesiones del CONASAN están reglamentadas para realizarse de forma trimestral; incluso, están calendarizadas para la última semana de los meses de marzo, junio y septiembre. De especial importancia es la planificada para marzo, ya que los miembros del SINASAN deben trasladar a la SESAN su proyecto de plan operativo.

**Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN).** Ocupa el nivel de coordinación y planificación técnica para la aplicación de la ley del SINASAN. La ley del SINASAN es amplia

en el sentido de expresar que para el desarrollo de sus áreas de trabajo, la SESAN podrá desarrollar la estructura administrativa y operativa que le demanden esas funciones, además se agrega el personal técnico y equipo que le permita dar cumplimiento a sus áreas de trabajo, así como los funcionarios de enlace entre las instituciones del CONASAN.

**Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS).** Éste se considera como el canal de comunicación o espacio de participación donde se plantearán propuestas relacionadas a la seguridad alimentaria y nutricional por parte de los sectores de la sociedad civil. Está integrado por un representante titular y un suplente designados por cada uno de los sectores vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional: Indígena, campesino, sindical, empresarial, iglesias católica y evangélica, académico; ONG, organizaciones de mujeres, y Colegio de Profesionales.

**Instituciones de Apoyo.** Este nivel está conformado por las instituciones o entes que sin estar obligados o vinculadas directamente por esta ley, pertenecen al Estado o colaboran con éste. Entre ellas está la Comunidad Internacional y aquellas entidades que pueden brindar algún soporte técnico como por ejemplo la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), o la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas, para las acciones del CONASAN. Éstas, a pesar de estar acreditadas ante la SESAN, pueden aportar a requerimiento de ésta.

**Cuadro 3**  
**Guatemala: Recaudación tributaria anual**  
**Periodo: años 2001-2007**  
**(Cifras en millones de quetzales)**

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Presupuesto total</b>	17,120.54	20,292.36	21,210.08	23,329.18	25,097.79	29,023.36	33,720.96
<b>Aporte del IVA al presupuesto</b>	7,983.52	9,395.26	9,955.03	11,530.77	12,202.34	13,912.54	17,179.28
<b>Aporte %</b>	46.63	46.30	46.94	49.43	48.62	47.94	50.95
<b>0.5% IVA</b>	399.18	469.76	497.75	576.54	610.12	695.63	858.96

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas.

En el sentido que los montos que el gobierno asigna al rubro de seguridad alimentaria y nutricional superan el monto que se establece por medio de la ley, se evidencian dos aspectos que habría que abordar en el corto plazo.

- a) Dificultad para definir con mayor claridad lo que podría incluirse dentro de estos gastos, ya que actualmente podrían etiquetarse varias acciones vinculantes;
- b) La insuficiencia del monto asignado pues es evidente que el cálculo de medio punto porcentual del monto del IVA no es suficiente para las dimensiones de la problemática alimentaria.

Los principales programas definidos para atender la seguridad alimentaria y nutricional de la población se encuentran ubicados en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) por medio del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN), y en el Ministerio de Educación (MINEDUC) por medio de los Programas de Alimentación Escolar a nivel de preprimaria y primaria.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) promueve algunas acciones de tipo curativo que aún no logran consolidarse, especialmente el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC) que fue propuesto por el gobierno anterior y que el nuevo gobierno ha anunciado su replanteamiento. Por otra parte se ha puesto en marcha recientemente la utilización de la metodología de Transferencias Condicionadas, que implica la entrega de dinero en efectivo a familias consideradas vulnerables con la condición de que sus niños asistan a la escuela y lleven un control de salud mediante el Consejo de Cohesión Social<sup>12</sup>.

**Cuadro 4**  
**Guatemala: Ejecución presupuestaria de programas de algunas entidades con representatividad en el CONASAN, a julio de 2008 (En millones de quetzales)**

Programa	Asignado	Modificado	Vigente	Devengado	% de ejecución
<b>MINEDUC</b>					
Alimentación Escolar	546.45	0.0	546.45	84.21	15.41
<b>MSPAS</b>					
Extensión de Cobertura de los Servicios De Salud	229.36	26.31	255.67	39.67	15.52
<b>MAGA</b>					
Desarrollo Productivo	147.36	-42.20	105.16	11.78	11.20
Programa Nacional De Desarrollo Rural	0.00	2.60	2.60	0.00	0.00
Apoyo a la Seguridad Alimentaria	25.32	0.00	25.32	4.73	18.70
Alimentación para el Progreso	30.00	-5.09	24.90	0.00	0.00
Asistencia Alimentaria a la Población Campesina	11.55	-2.00	9.55	1.06	11.14
Vaso de Leche Escolar	70.34	0.00	70.34	47.01	66.84
Apoyo a La Producción de Alimentos Básicos	9.30	-1.73	7.57	0.00	0.00
Apoyo a la Postcosecha de Granos Básicos	9.51	0.17	9.69	3.62	37.46
Apoyo a la Producción de Granos Básicos	3.34	0.0	3.34	0.94	28.24
Fertilizantes e Insumos Agrícolas	155.60	81.72	237.33	144.29	60.80
Sistemas Agroalimentarios	2.70		2.70	0.41	15.16
Desarrollo Rural	64.00	-29.04	34.96	0.65	1.85
Apoyo Económico a la Población Rural Vulnerable	4.90	0.0	4.90	0.66	13.43
Asistencia Técnica Para la Reconversión Productiva	22.45	-4.00	18.45	3.50	18.99
<b>SECRETARÍAS Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO</b>					
Promoción Comunitaria y Asistencia Alimentaria	43.10	24.33	67.43	30.38	45.05
Programa Creciendo Bien	3.11	0.80	3.91	0.31	8.01
SESAN (Asuntos de Seguridad Alimentaria y Nutricional)	10.00	7.00	17.00	9.14	53.77
<b>Total todas las entidades</b>	<b>1,388.40</b>	<b>58.86</b>	<b>1,447.27</b>	<b>382.39</b>	<b>26.42</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental del Ministerio de Finanzas Públicas (SICOIN).

12. Ver la entrevista a Carlos Barreda, Viceministro de Finanzas Públicas, en El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 11 y 12, febrero-abril de 2008, páginas 25-28.

El MAGA reúne la mayor cantidad de programas definidos para la seguridad alimentaria y nutricional. Para el año 2008, lo asignado a las actividades de Desarrollo Agrícola y Asistencia Alimentaria implica el 34.7% del presupuesto total; sin embargo, al primer cuatrimestre se evidenciaba que el avance presupuestario para esta actividad era sumamente bajo -apenas el 0.5%- , lo que comprometía seriamente las posibilidades de aprovechamiento de estos recursos. Por otra parte, el MAGA es la entidad que canaliza el aporte al Fondo de Tierras (FONTIERRAS) por medio de las Partidas no Asignables a Programas.

**Cuadro 5**  
**Guatemala: Estado de avance presupuestario del MAGA**  
**Periodo: enero-septiembre de 2008**  
**(Cifras en millones de quetzales)**

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Monto ejecutado	Avance
Actividades centrales	52.13	+ 9.39	61.52	38.85	63.15%
Agricultura competitiva ampliada	327.58	- 166.56	161.02	69.10	42.91%
Desarrollo agrícola y asistencia alimentaria	409.92	+ 49.19	459.10	294.67	64.18%
Sostenibilidad de los recursos naturales	28.20	+ 11.80	39.99	14.66	36.67%
Partidas no asignables a programas	412.69	- 5.94	406.74	285.49	70.19%
<b>Total</b>	<b>1,230.51</b>	<b>- 102.13</b>	<b>1,128.38</b>	<b>702.77</b>	<b>62.28%</b>

Fuente: SICOIN, Reporte al 5 de octubre de 2008.

### Las respuestas de la administración Colom para atender la problemática de la pobreza y el hambre

#### *Del Plan de la Esperanza al Consejo de Cohesión Social*

En el Plan de Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) se contempló la problemática relativa a la seguridad alimentaria y nutricional dentro de la Política de Desarrollo Social, Política de Desarrollo Municipal, Política Legislativa y Política de Desarrollo Económico. En el mismo se destacan las acciones que se centran en la implementación de la normativa alimentaria vigente, las que promueven el incremento en la inversión en el gasto social y la priorización de atención a grupos vulnerables<sup>13</sup>.

A pesar de la existencia de dicho plan y posterior a la toma de posesión, hubo un período incierto en cuanto a las medidas inmediatas a implementar debido a la puesta en marcha de un plan paralelo de acciones dentro de lo que se denominó el Plan de los 100 Días<sup>14</sup>. Este último no alcanzó las altas expectativas creadas en la población durante la campaña electoral respecto a la resolución de las problemáticas sociales, especialmente en la creación de fuentes de empleo, mejoramiento de los servicios de salud, atención urgente a las áreas geográficas con mayor porcentaje de población con desnutrición crónica, ampliación de cobertura a nivel nacional de los programas de alimentación escolar tales como el del Vaso de Leche, Desayuno y Refacción Escolar, y apoyo a la agricultura.

13. Plan de la Esperanza, Plan de Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza. Guatemala., páginas 1-5, 40-71, 103-136, 251-266.

14. Ver el trabajo de Fernando Solís: "El gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE): Una lectura política". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 11 y 12, febrero-abril de 2008, páginas 3-24.

**Tabla 1**  
**Guatemala: Propuesta de Plan de Gobierno 2008-2012 en lo que al abordaje de la Seguridad Alimentaria y Nutricional se refiere**

Política	Objetivo Específico	Estrategia	Principales Acciones
Desarrollo Social	<p>Combatir la pobreza y velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la Ley de Desarrollo Social, la Agenda Nacional Compartida y las Metas y Objetivos del Milenio sobre desarrollo social.</p>	<p>Se creará el Instituto de Desarrollo Rural Integral, con enfoque en equidad, articulación rural - urbano, territorial, seguridad alimentaria y nutricional, y diversidad multisectorial económica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar progresivamente la inversión del gasto social público con calidad...</li> <li>• Convertir los acuerdos nacionales e internacionales en políticas prioritarias de Estado... así como integrar y articular los programas de servicio social para facilitar el cumplimiento de los fines del desarrollo integral orientados al bienestar del ser humano...</li> <li>• Garantizar el cumplimiento de la Ley General de descentralización, de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal.</li> <li>• Construir una red nacional de políticas de desarrollo rural y social focalizadas con base en el mapa de pobreza y mayor exclusión social ...</li> <li>• Promover que cada municipio formule su propia estrategia de combate a la pobreza...</li> </ul>
	<p>Asegurar las condiciones e inversiones necesarias que garanticen los derechos a la salud, educación y nutrición, favoreciendo el desarrollo de la capacidad productiva de bienes y servicios que el país necesita.</p>	<p>Garantizar un nivel básico de nutrición a la población guatemalteca, particularmente a madres y niños en situación de pobreza y pobreza extrema de áreas rurales y urbano marginales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar e implementar la política de seguridad alimentaria y nutricional en el país, extendiéndola a todos los grupos vulnerables.</li> <li>• Aumentar los recursos financieros asignados a la población desnutrida.</li> <li>• Aumentar la producción alimentaria mediante el desarrollo sostenible del sector agrícola, mejorando las oportunidades de mercado.</li> <li>• Implementar y fortalecer los programas de desayunos y almuerzos para preescolares y escolares, especialmente en guarderías infantiles, incluyendo a madres en estado de desnutrición pre y postnatal.</li> <li>• Implementar centros de desarrollo integral para niños y niñas (guarderías).</li> </ul>
Desarrollo Municipal	<p>Impulsar programas de modernización, ampliación de coberturas y mejoramiento de los servicios sociales municipales.</p>	<p>Contribuir, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, otras instituciones dedicadas a la salud de la población y los comités locales de salud, a elevar el nivel de la salud de los habitantes del Municipio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar programas relativos a la seguridad alimentaria y nutricional en grupos sociales de pobreza y extrema pobreza.</li> </ul>

Legislativa	Formular y aprobar un conjunto de leyes de beneficio social e incidencia ciudadana, para sentar las bases: económicas, políticas y sociales del cambio... que procure hacia la auténtica realización del bien común, teniendo como base la prevalencia al interés social sobre el particular... legislando en función de las mayorías generalmente ignoradas.	Garantizar el nivel básico de nutrición de la población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover desde la Bancada y la Comisión de Seguridad Alimentaria, la aplicación de ley específica así como monitorear la implementación de los programas de la SESAN.</li> </ul>
Desarrollo Económico	Desarrollar la capacidad productiva a través de la organización comunitaria.	Crear redes de cooperativas orientadas al combate del desempleo y con sostenibilidad de la seguridad alimentaria, así como a la producción y comercialización externa de sus excedentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar y actualizar la Ley General de Cooperativas.</li> <li>• Reestructurar el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP) y de la Inspección General de Cooperativas (INGECOP)..., dentro del actual contexto económico internacional.</li> <li>• Facilitar las condiciones en la adquisición de insumos y factores de producción para que las redes de cooperativas puedan alcanzar sus objetivos.</li> <li>• Recuperar y fortalecer el tejido social comunitario (capital social).</li> <li>• Crear asociaciones comunitarias económicas productivas a través de fideicomisos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Gobierno.

En los primeros siete meses de gobierno, el tema alimentario se ubicó en un punto protagónico a raíz de la escalada general en los precios de los alimentos a nivel mundial, regional y nacional. Durante este período, los esfuerzos gubernamentales se centraron en la creación e implantación de un órgano encargado de coordinar los programas de inversión social: la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, a través del Acuerdo Gubernativo 79-2008. En esta comisión tienen presencia el MINEDUC, el MSPAS, la SESAN, y la SOSEP, siendo a partir de esta nueva figura que se han orientado las principales propuestas y acciones ejecutadas.

La Comisión, mejor conocida como Consejo de Cohesión Social, se presenta como respuesta a la emergencia de atención de la población en extrema pobreza del país a través de focalización geográfica<sup>15</sup>. Centra sus iniciativas en las áreas de educación, salud, infraestructura, sostenibilidad (entrega de microcréditos), cultura y deportes, y transferencias monetarias condicionadas.

En el espacio de su aprobación -del 21 de enero al 24 de abril del 2008- se reportó una inversión aproximada de Q. 296.22 millones. Hasta el mes de octubre se habían iniciado a través de este Consejo, los siguientes programas presidenciales:

15. Consejo de Cohesión Social. "Informe Plan de Acción 100 Días", mayo 2008, Guatemala, páginas 2-18.

16. Gobierno de Guatemala. "Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN). Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala, agosto de 2008.

- Escuelas Abiertas;
- Mi Familia Aprende;
- Bolsa Solidaria de Alimentos;
- Mi Familia Progresa; y,
- Comedores Populares en la ciudad capital.

Mientras se dirigen las voluntades y decisiones hacia instancias temporales de coordinación, se percibe la falta del rumbo a seguir y se evidencia el desconocimiento de la existencia de las entidades estatales encargadas de llevar a cabo las funciones que se asignan a estas nuevas figuras, específicamente las que integran el CONASAN.

Como se ha hecho notar en repetidas ocasiones, el presupuesto actual para los programas sociales fue asignado por la administración anterior. Pero dada la problemática alimentaria en que se encuentra el país al momento de la transición administrativa, se esperaría que en acuerdo o no con el monto asignado para cada entidad y sus diferentes programas, el porcentaje de ejecución fuera mayor al reportado.

En cumplimiento con el mandato legal consignado en la Ley del SINASAN, es de carácter obligatorio que las instituciones estatales que poseen corresponsabilidades institucionales establecidas en la Ley del SINASAN asumieran su compromiso de coordinación entre los programas que las integran. También deberán impulsar acciones en cada ámbito sectorial.

A nivel presupuestario, de 19 consultas<sup>16</sup> a asignaciones en entidades vinculadas legalmente a la seguridad alimentaria y nutricional, solamente en tres casos la ejecución ha sido mayor al 50%, siendo, del MAGA: el Programa del Vaso de Leche y el de Fertilizantes e Insumos Agrícolas; y de la SESAN los que alcanzan esta cifra.

El Programa del Vaso de Leche con un 66% de ejecución fue suspendido en el mes de junio y a través del Secretario de la SESAN, Juan Aguilar, se presentó la propuesta de alimentación escolar a través del programa del MINEDUC. Las refacciones escolares están distribuidas en un menú compuesto principalmente por alimentos de proteína de origen vegetal, con un costo promedio no mayor a Q. 2.00 y un valor energético de entre 250 y 450 kilocalorías/día.

Éste cambio fue considerado positivo dado que el programa del MAGA centralizaba y distribuía el alimento principalmente en áreas urbanas y departamentos con moderada-baja vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Además eran relevantes las consideraciones acerca del bajo aprovechamiento biológico por las características fisiológicas actuales de la niñez guatemalteca, producto de la recurrencia de infecciones y de la historia nutricional.

El Programa de Fertilizantes e Insumos Agrícolas, el cual ha devengado el 60 % de lo disponible, ha recibido numerosas críticas por la entrega tardía de éstos, al punto que en algunos departamentos están siendo aún distribuidos cuando la época de siembra fue entre los meses de marzo y abril. Mientras que en la SESAN, por ser una entidad no ejecutora, los gastos responden a actividades administrativas centrales.

## **Las Medidas Solidarias**

En atención a las demandas sociales de medidas que redujeran el impacto de la situación económica en las condiciones de vida de la población, el gobierno de Colóm impulsó en el mes de mayo 10 acciones con efectos a corto, mediano y largo plazo, para enfrentar la escalada de precios internacionales y para proteger la economía de la población<sup>17</sup>.

La propuesta se agrupa dentro de pactos comerciales para enfrentar la inflación de algunos productos básicos; un plan para el fomento de la producción y del empleo agrícola y rural; y medidas políticas amplias para favorecer la estabilidad, inversión y competencia.

17. Gobierno de Guatemala. "Diez Medidas Solidarias para moderar el impacto del alza internacional de precios en Guatemala". Gabinete Económico. Mayo de 2008, Guatemala, páginas 2-6.

## II. El paquete de las “10 Medidas Solidarias”

1. Acuerdos voluntarios para detener el alza de precios, establecimiento de precios tope para alimentos específicos como las partes oscuras del pollo, pan, aceite y cambios en los derechos arancelarios.
2. Acceso a importaciones para grupos amplios de la población, con la facilitación de créditos y ampliación de acceso a importaciones a pequeños productores y cooperativistas.
3. Control de la especulación y del acaparamiento a través de la Dirección de Atención al Consumidor (DIACO) del Ministerio de Economía (MINECO).
4. Amortiguamiento del impacto social con el fortalecimiento y ampliación de programas orientados a la seguridad alimentaria, combate a la desnutrición, en coordinación con los programas del Consejo de Cohesión Social.
5. Plan de emergencia para producir granos básicos y alimentos con el fomento a la producción en áreas de mayor potencial, arrendamiento de tierras, actividades de postcosecha, asistencia técnica, dotación de semillas y herramientas, subsidio de fertilizantes, crédito para frijol de segunda cosecha.
6. Generación de inversión y de empleo en la agricultura y en el área rural por la constitución de encadenamientos productivos en el área rural, desarrollo de patios productivos, desarrollo de artesanías, apoyo a pequeñas empresas de carpintería y a municipios exportadores de textiles, productos agroindustriales y turismo.
7. Energía disponible en mejores condiciones a través de instalaciones de generación eléctrica a base de carbón y de generación hidroeléctrica, aumento de la oferta con México, mejora de la eficiencia en la distribución y comercialización de hidrocarburos líquidos y gaseosos, y para aumento de la producción nacional en el corto plazo.
8. Política macroeconómica prudente y coordinada, con austeridad del gasto.
9. Impulso a las alianzas público-privadas.
10. Mayor competencia con el impulso de una Ley de Competencia para favorecer precios bajos.

Las medidas dirigidas a la estabilización del precio de alimentos de consumo básico, en los primeros tres meses no produjeron el impacto ofrecido. El fracaso se le atribuye a la liberación de contingentes para: leche en polvo, maíz amarillo, carne de aves, harina de trigo, harina de maíz, toda la carne del pollo, arroz de segunda. Con el arancel del 0%, solamente se amplificó el traslado de los precios internacionales de los alimentos ingresados, provocando principalmente que los límites (precios tope) consensuados a nivel nacional para éstos, no se lograran ni se mantuvieran.

Además, durante el mismo lapso no fue relevante el actuar de la DIACO. En esta, a pesar de haber mejorado su proceso administrativo y de verificación de precios, la imposibilidad sancionadora continúa limitando las oportunidades de acciones de este tipo. Además se ve restringida la capacidad de acciones preventivas del acaparamiento y especulación, prácticas que han tenido un papel protagónico en el escenario actual.

**Cuadro 6**  
**Guatemala: Comportamiento del precio de alimentos con acuerdo de precios tope**  
**Período: mayo-julio de 2008**  
**(Cifras en quetzales)**

Alimento	Quetzales			
	Precio Tope	Precio Mayo	Precio Junio	Precio Julio
Pan francés unidad	0.35	0.40 <sup>18</sup>	0.33	0.33
Aceite de cocina (750 ml)	14.84	15.31 <sup>19</sup>	15.57	15.80
Partes oscuras pollo libra	6.50 a 7.50	7.00 <sup>20</sup>	7.00	7.50

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y del Informe de las "Diez Medidas Solidarias.....", op. cit.

Las propuestas para el amortiguamiento del impacto social formuladas fueron articuladas a través de ministerios como el MAGA y el MINFIN; la SEGEPLAN, el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), municipalidades, Gabinete Socio-Ambiental, CONASAN, SESAN, Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), y Comité Interinstitucional de Cohesión Social.

El Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas "Mi Familia Progresas", del Consejo de Cohesión Social, ha sido presentado por el gobierno como uno de los principales mitigadores del impacto social de la crisis, a pesar que inició su ejecución apenas un mes previo al lanzamiento de las medidas solidarias, y que hasta el momento carezca de manuales operativos, plan de acciones a mediano y largo plazo, y fuentes de financiamiento que no comprometan otros fondos sociales.

El objetivo de dicho programa es mejorar el capital humano de las familias pobres con hijos menores de 15 años, con la inversión en educación, salud y nutrición, a través de la entrega de un bono económico de Q. 300.00 mensual a cada familia por asistencia a los servicios educativos y de salud. De los meses de abril a agosto del presente año, se reporta que han sido atendidos 14 municipios de 45 priorizados en extrema pobreza. Además de esta priorización, se han identificado los más vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional. En toda la República, de 6897 comunidades categorizadas por la SESAN<sup>21</sup> hasta datos oficiales de agosto, solamente el departamento de El Progreso carece de áreas altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional, pero no así de moderadamente vulnerables. En adelante, los 22 departamentos presentan en mayor o menor porcentaje, alguna localidad en riesgo.

Totonicapán, Huehuetenango, Alta Verapaz, Quiché y San Marcos, son los cinco departamentos con mayor número de municipios caracterizados por la SESAN en muy alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, siendo al primero al que se le atribuye más cantidad. De los 346 municipios identificados en esta categoría, el 74% se encuentra en estos departamentos, y el 56 % de los que ostentan moderadamente alta vulnerabilidad.

El MAGA orientó sus acciones a través de los programas ya existentes en el VISAN, decisión favorable en cuanto al aprovechamiento de la estructura estatal disponible en esta materia. Pero, se hizo notable la heterogeneidad en la cobertura de algunos de los programas con excepción del de Asistencia Alimentaria con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de Insumos, que abarcan los 22 departamentos.

18.Datos del Ministerio de Economía (MINECO).

19.Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

20.Datos del Ministerio de Economía (MINECO).

21.SESAN. Centro de Información y Coordinación en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CICSAN). "Reporte de categorización del índice de riesgo 2006-2008 por departamento", agosto, 2008. Guatemala. Consultado en: <http://www.cicsan.gob.gt>

**Cuadro 7**  
**Guatemala: Acciones de apoyo directo del MAGA**  
**Reporte de Programas, Beneficiarios e Inversión**  
**Período: 1 de mayo al 1 de agosto de 2008**

Acción	Programa o Proyecto	No. de Departamentos Atendidos	Número de Beneficiarios	Inversión en Millones de Quetzales
Asistencia Alimentaria	Asistencia Alimentaria	16	59,553	3.2
	Alimentos por Acciones	8	7,446	0.7
	Refacción Escolar	19	460,854	64.1
	Asistencia Alimentaria en coordinación con el Programa Mundial de Alimentos	22	128,033	21.2
Plan de Emergencia Alimentaria	Producción Comunitaria de Alimentos	17	47,959	1.3
	Postcosecha	9	4,260	0.4
	Insumos	22	410,301	150.7
	Programa Nacional de la Agricultura Orgánica	6	7,473	0.2
	Programa de Granos Básicos	14	4,398	0.2
<b>Total</b>			<b>1,127,135</b>	<b>288</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe "Diez Medidas Solidarias para Moderar...", op. cit.

Se desconocen los criterios aplicados para la selección y distribución de alimentos, semillas, herramientas, materiales, equipo, insumos, fertilizantes y asistencia técnica en esta atención inmediata a través de las "10 Medidas Solidarias". Como se presenta, es en los departamentos de Retalhuleu, Jalapa, Baja Verapaz, Quetzaltenango y Quiché en donde se centralizan las acciones.

Esta distribución, que a excepción de los departamentos de Baja Verapaz y Quiché, tampoco es coherente con la priorización por nivel de pobreza (Alta Verapaz, Totonicapán, San Marcos, Quiché, Huehuetenango, Petén, Baja Verapaz, Chiquimula, Sololá).

Considerando que estas propuestas están dirigidas al amortiguamiento del impacto social, será necesario que se haga una revisión de la coherencia en la asignación de los programas. En ocho departamentos -entre estos cuatro de los más vulnerables-, de 14 en donde se instaló el Programa de Granos Básicos, no se vinculó con la distribución de silos de Manejo de Postcosecha, lo que se repite con el Programa de Agricultura Orgánica y Producción Comunitaria de Alimentos.

Para lograr la sostenibilidad vinculada a la seguridad alimentaria, las estrategias deberán incluir, además de lo relativo al fomento de la producción, propuestas que permitan la adquisición y posesión

de recursos productivos como tierra, de forma que las personas cuenten con posibilidades de producir su propio alimento y/o abastecer la demanda nacional, no teniendo que depender de la asistencia estatal e internacional.

Aunque es importante mencionar que los 22 departamentos del territorio nacional fueron atendidos con por lo menos tres de los 9 programas. Las acciones del VISAN en su mayoría fueron ejecutadas en uno hasta siete municipios de cada departamento, estando incluidos o no en la priorización municipal de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la SESAN. Además, es necesario aclarar que la cobertura informada en un departamento no implica que se haya realizado la intervención en todos los municipios priorizados. Cuestión que es de suma importancia si los planteamientos de esta coordinación se orientan a la seguridad alimentaria y el combate a la desnutrición. Ningún departamento dejó de ser cubierto por los programas de asistencia alimentaria, pero será necesario que en adelante, fuera de una emergencia alimentaria o situación de hambruna las acciones de asistencia sean mínimas.

Para que existan condiciones que permitan la posibilidad de disponibilidad y de accesibilidad de alimentos a largo plazo y con la finalidad de no fomentar la dependencia, será necesario disminuir la proporción de asistencia alimentaria. Tendrá que considerarse aminorar la donación en las regiones que no sean moderada y altamente vulnerables, así como la reducción paulatina durante épocas que no impliquen exposición alta en las comunidades de mayor riesgo. Además, es importante incrementar el seguimiento y asistencia técnica para las actividades de producción comunitaria de alimentos y de alimentos por acciones, que impidan que las intervenciones se conviertan en paliativas y asistencialistas por el manejo inadecuado de éstas.

### **Las Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Período de Crisis 2008-2009**

Enmarcadas en la Estrategia de Nutrición de la Política de Desarrollo Social del Plan de Gobierno de la UNE en los factores determinantes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional -Acceso, Disponibilidad, Consumo y Utilización Biológica-, y en la vulnerabilidad por factores climáticos, se presentó a finales del mes de agosto del presente año un conjunto de planes y estrategias lanzadas como "Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis"<sup>22</sup>.

**Tabla 2**  
**Guatemala: Resumen de acciones del Plan de Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis 2008-2009**  
**Agosto 2008**

<b>Plan Coyuntural</b>	<b>Plan de Contingencia</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica/ Vitacereal y Chispitas Nutricionales (ENRDC);</li> <li>• Producción de granos básicos;</li> <li>• Estabilización de precios canasta básica;</li> <li>• Ampliación de cobertura en salud, educación y agua potable;</li> <li>• Programa de Refacción Escolar;</li> <li>• Información, Educación y Comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enlace con Transferencias Monetarias Condicionadas "Mi Familia Progresa";</li> <li>• Provisión de Bolsas Solidarias de Alimentos;</li> <li>• Mi Familia Aprende;</li> <li>• Comedores Populares;</li> <li>• Cocinas Solidarias;</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Presentación: Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis.

Las actuaciones se explican a través de un Plan Coyuntural y un Plan de Contingencia Alimentaria para enfrentar la crisis alimentaria. Ésto, a pesar de no ser coordinado a través del CONASAN como lo especifica la Ley del SINASAN, menciona haber sido aprobado a través del ente rector.

Se insertó en el Consejo de Cohesión social la "Estrategia de Reducción de la Desnutrición Crónica (ERDC)" cuyos objetivos y actividades son equivalentes hasta el momento a las del Programa de

22. Estas intervenciones serán conjugadas a través de la SESAN, el MSPAS, el MAGA, el MINEDUC, FONAPAZ, SCEP, INFOM, SOSEP, SBS, en coordinación con el Consejo de Cohesión Social y los programas presidenciales que este ejecuta.

Reducción de la Desnutrición Crónica, iniciado en el año 2006 a través de la SESAN y ejecutado por el Programa de Extensión de Cobertura de los Servicios Básicos de Salud del MSPAS. Como apoyo a ésta estrategia, la SESAN y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) firmaron un convenio de "Programa Conjunto de Apoyo a la ENRDC"<sup>23</sup> con una inversión programada de US\$ 5.5 millones para el abastecimiento de 8,564 toneladas métricas de Vitacereal, y Q. 46 millones en la ejecución a través del Programa de Extensión de Cobertura del MSPAS.

El Plan de Contingencia se enfoca en la atención de los 45 municipios priorizados en riesgo a la inseguridad alimentaria, pobreza<sup>24</sup> y en los afectados por desastres climáticos. La entrega de "Bolsas Solidarias" de alimentos incluye frijol, arroz, maíz, Incaparina, y aceite. Se proyecta una inversión de Q. 62.35 millones para adquirir 10,755 toneladas métricas de alimento a entregar a 79,146 familias. Al ponerse en marcha en los municipios donde ya trabajan los programas presidenciales del Consejo de Cohesión Social, se identifica importante la articulación de las actividades, aunque deberán establecerse los mecanismos de seguimiento de la ejecución y las evaluaciones de impacto real.

En el sentido de los principios del Derecho a la Alimentación, es de suma importancia que estas intervenciones se vean complementadas por programas de largo plazo que conduzcan a la generación de capacidades y recursos que motiven que las personas en situación de riesgo, logren la plena realización de este Derecho Humano, y que no se generen situaciones de dependencia alimentaria. Y en el sentido de favorecer estas capacidades de los grupos más vulnerables, identificamos políticas agrarias y comerciales que coadyuven a que la población campesina recupere su capacidad productiva para una comercialización con dignidad, y políticas laborales que apoyen a la población trabajadora a alcanzar un ingreso suficiente para acceder a una Alimentación Adecuada.

### III. Conclusiones

- La denominada "crisis alimentaria" refleja para Guatemala, más que los fenómenos económicos a nivel global, el debilitamiento de la capacidad productiva como producto del desmontaje de la pequeña y mediana economía y propiedad campesina que provocó, primero, la vorágine liberalizadora que trajeron los Programas de Ajuste Estructural; y después, dados los efectos que ha traído consigo la fiebre de apertura comercial desmedida por la implementación de los Tratados de Libre Comercio (TLC, especialmente para el caso centroamericano, el firmado con República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).
- La convergencia de los factores especulativos internacionales y la desprotección de los recursos alimentarios básicos para el pueblo guatemalteco, impactaron fuertemente en el acceso económico a los alimentos de la Canasta Básica Alimentaria. Proyectando que 62% de las y los guatemaltecos vivirían sin condiciones dignas, y más del 18 % de estos se encontrarían sin las posibilidades de alcanzar el derecho humano primario después de la vida, el derecho a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla.
- Desde la toma de posesión de Álvaro Colom, las acciones de las políticas sectoriales propuestas, relacionadas a la seguridad alimentaria, han sido dispersas. Los esfuerzos gubernamentales orientados a los problemas alimentarios se centralizan en el órgano temporal conocido como Consejo de Cohesión Social y se evidencia la evasión de las entidades estatales encargadas de llevar a cabo las funciones que se asignan a estas nuevas figuras, específicamente las que integran el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Las medidas emergentes para moderar el impacto del alza internacional de precios en Guatemala, no ha producido efectos favorables a corto plazo. Dada la poca integralidad y manejo irregular que se le ha dado a las acciones, difícilmente producirán la atenuación esperada e implican una brecha más amplia en el cumplimiento progresivo del Derecho a la Alimentación.
- Las políticas relativas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional deben mantener el orden y coordinación que se establece en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En este sentido los esfuerzos que se realizan corren el riesgo de fracasar, ya que no toman en cuenta la información y aportes provenientes desde los sectores que conforman el SINASAN.
- Las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional no pueden constituirse en las únicas políticas relativas a lo alimentario. Para que tengan sentido y fuerza deben complementarse con políticas que generen capacidades y le devuelvan a la población las herramientas necesarias para lograr generar riqueza por sus propios medios. Para el caso guatemalteco se destacan las políticas agrarias, comerciales y laborales.

23. Este programa de apoyo se enlazará con las Agencias de Naciones Unidas como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU).

24. Gobierno de Guatemala. Presentación: Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Agosto, 2008. Guatemala.

# *El movimiento guatemalteco de mujeres y su relación con el Estado:* saldos de los últimos años

**Por María Dolores Marroquín**

*Socióloga por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Integrante del Colectivo Voces de Mujeres, de la Colectiva de Mujeres Feministas de Izquierda y del Sector de Mujeres, parte de la Marcha Mundial de Mujeres.*

## Introducción

El cambio de gobierno, el proceso de elección del nuevo staff en la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPROM) y la aprobación de la nueva Política de Igualdad de Oportunidades, son los elementos del contexto actual que han determinado a lo largo del presente año, el accionar político del movimiento de mujeres, sobre todo porque los dos últimos son producto de sus esfuerzos. Sin embargo, no todas las organizaciones y colectivos de mujeres existentes hoy día han sido partícipes de los mismos, pues año con año se observa el surgimiento de más organizaciones y esfuerzos de coordinación.

Desde la parte del movimiento de mujeres que ha participado directamente existen diferentes miradas sobre las protagonistas, sus vínculos e intereses. Incluso, existen diversas percepciones sobre el papel de la cooperación internacional y de instancias de gobierno, tal como la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).

Existen diversas posturas sobre las implicaciones de las conferencias, convenios y convenciones internacionales en el proceso de construcción de políticas públicas y en torno al mismo desarrollo del movimiento de mujeres. Para algunas, estos instrumentos internacionales se constituyeron en algún momento en el marco teórico o de referencia del movimiento de mujeres.

La institucionalidad que presta atención al avance de los derechos de las mujeres ha estado siempre relegada y muy debilitada por la misma visión patriarcal, racista y reducida del Estado. Por consiguiente, el tema de la relación del movimiento con el Estado ha sido poco debatido, inclusive, dentro de las mismas redes de organizaciones de mujeres se ha abordado muy poco y se ha actuado de manera coyunturalista, situacional, sin contar con una visión de largo plazo y de los resultados que se desean obtener de esa relación.

Una pregunta fundamental que gira alrededor de las estrategias del movimiento de mujeres es:

■ ¿Cómo nos vamos a seguir sentando frente a un Estado absolutamente débil?

Con el Estado nos hemos sentado muchas veces en mesas de discusión, llegamos a compromisos y cuando los logramos los engavetamos y no les dan seguimiento, es decir, no hay una institucionalidad fuerte con la que se pueda mantener un proceso, está ausente y depende más de la voluntad del funcionario o de la funcionaria, en el sentido de si ella o él lo mira importante, le ayuda a su carrera política o entran en juego otros aspectos, pero ¿Esto no es institucional verdad?

Existen diversas posiciones y entendimientos de lo que ha sido la relación con el Estado. La presencia de militantes del movimiento y de feministas ha provocado procesos que han sido analizados desde diversas perspectivas.

Por esa razón se considera de vital importancia desarrollar elementos de reflexión que tiendan a provocar la discusión al interior del movimiento guatemalteco de mujeres y con otros movimientos sociales.

Retomando la primera pregunta que ya lanzamos anteriormente y otras interrogantes que algunas mujeres en el movimiento de mujeres nos hacemos son:

- ¿Por dónde nos vamos con este Estado en la situación en la que se encuentra?;
- ¿Cuál debiera ser la estrategia: Luchar por las reformas corriendo el riesgo de refuncionalizarlo?; o
- ¿Tratar de refundarlo?;
- ¿Cómo hacemos esto último?

De alguna manera, la lucha del movimiento de mujeres se ha insertado en la primera estrategia sin un análisis profundo de lo qué significa y lo qué implica la refuncionalización del Estado. Resultado de esto es que el discurso del movimiento de mujeres ha sido tomado y, lamentablemente, en muchas ocasiones ha sido vaciado de contenido en su sentido más estratégico.

Los elementos centrales que han sido quitados del centro de la discusión son los temas de las relaciones de poder que refuerzan el patriarcado y el racismo. El género como categoría y como teoría feminista que explica una parte de la opresión patriarcal ha sido colocado como la propuesta del feminismo<sup>1</sup>, convirtiéndola en un conjunto de medidas paliativas y en muchas ocasiones reducidas al hecho de nombrar “las y los”: *folklorismo en su visión más corriente y espuria*.

Esta reflexión no tiene una aplicación sólo en la forma en que el Estado y sus instituciones nos ve a las mujeres, sino cómo la sociedad, los movimientos y colectivos sociales y, sobre todo, la familia y demás instituciones sociales, han asumido como una verdad social las afirmaciones que dan cuenta que las mujeres estamos más vinculadas a la naturaleza que los hombres por el hecho de poder parir.

Como continuidad de la primera parte de este ensayo publicada en El Observador No. 13, en donde hicimos un recorrido analítico del proceso de construcción de las políticas públicas hacia las mujeres en Guatemala, y realizamos un balance crítico-reflexivo del mismo, en esta segunda parte nos ocupamos igualmente de hacer un recorrido analítico y un balance crítico sobre el proceso de construcción de la institucionalidad pública que ha soportado las políticas públicas hacia las mujeres en Guatemala.

Particularmente nos ocupamos en ese marco, a propósito de un nuevo gobierno que asume el 14 de enero del presente año, del proceso de elección de las nuevas autoridades de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), abordando sus interioridades y la relación del mismo con las diferentes expresiones del movimiento de mujeres.

Finalmente, aunque es todavía una propuesta, analizamos la iniciativa de Ley planteada al seno del Congreso de la República por parte de la bancada oficialista de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), de la creación del Ministerio de la Mujer y lo que representaría –de ser aprobada– para la institucionalidad pública y las políticas públicas hacia las mujeres, y para las diferentes expresiones del movimiento de mujeres en Guatemala.

### Balance de la Institucionalidad: De la ONAM a la SEPREM pasando, entre otras, por el Foro Nacional de la Mujer y la CONAPREVI como las instancias de interlocución

De 1981 para ahora, 27 años han transcurrido y en ese período de tiempo, la institucionalidad de avance de las mujeres se ha desarrollado.

Es cierto que no todos los sueños han sido cumplidos pero también es cierto que no todas las expresiones del movimiento de mujeres y las feministas compartimos una misma visión del Estado y sus instituciones.

La institucionalidad de avance de las mujeres en Guatemala, podría decirse que ha pasado por varias etapas que han venido desarrollándose. Se podrían mencionar como grandes momentos, los siguientes:

- El surgimiento de la ONAM como producto de gestiones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a nivel internacional, construye el primer instrumento institucional de las mujeres. Un gran avance para el momento, sin embargo, limitado por su ubicación en el organigrama del Estado. Era

1. Existe un debate abierto, sin finalizar, sobre la estrategia que se impulsa para posicionar al feminismo como propuesta política. Para algunas mujeres:

*La perspectiva o dimensión de género es una forma que no genera tantos anticuerpos como asumirse feminista. Existen diversas formas de expresión de este fenómeno (por ejemplo) el surgimiento de un grupo grande de mujeres que se autodenominan “Expertas de género”, que se dedican a la realización de consultorías y que no son parte del movimiento de mujeres, ni feministas, y que con sus trabajos tienden a la refuncionalización y uso inapropiado de las categorías de análisis que el feminismo ha construido históricamente.*

una dependencia dentro del Ministerio de Trabajo, valga mencionar, el que menos recurso financiero y menos peso político ha tenido históricamente en la definición de los planes nacionales;

- Un segundo momento se caracteriza por la construcción de la propuesta del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) en 1995, su cabildeo y los encontronazos con diversas posiciones desde el Estado mismo, en tanto que en diversos momentos se ha mencionado la posibilidad de un Instituto o un Ministerio de la Familia. Importante resulta mencionar que este período estuvo caracterizado por diversos planteamientos sobre el INAM;
- Un tercer momento constituyó la creación del Foro Nacional de la Mujer como mecanismo de interlocución entre el Estado y la sociedad civil, para la construcción de propuestas que contribuyeran al cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz a favor de las mujeres. El Foro se creó por acuerdos gubernativos: el primero estableció la Comisión Coordinadora, en donde se define la participación de cuatro entidades estatales y seis de la sociedad civil. El otro acuerdo gubernativo dio cuenta de la estructura nacional de participación de las mujeres diversas. El FNM como mecanismo de interlocución no cumplió su objetivo. Las propuestas elaboradas sirvieron como insumo para la construcción de la política pero en realidad, se fue caracterizando como una organización o una red de organizaciones que no aprovechó la presencia del Estado en su seno para posicionar y dar seguimiento a propuestas concretas para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz;
- Un cuarto momento lo constituye la creación de la DEMI, la cual se constituye por la presión y propuesta de las organizaciones de mujeres indígenas. Su definición institucional sin embargo, requiere de un período inicial de precisión para no duplicar las funciones con la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) y cumplir con el papel asignado en los Acuerdos de Paz;
- Un quinto momento es la creación de la SEPREM, la cual surge como resultado de las negociaciones con los entonces candidatos a la Presidencia de la República en el proceso electoral de 1999. Como parte de la agenda mínima negociada, el INAM era la propuesta, sin embargo, en cuanto el FRG tomó posesión, el entonces Presidente del Congreso, Efraín Ríos Montt, saca a luz pública su propuesta de crear un Instituto Nacional de la Familia, como ahora pretende impulsar la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Frente a este escenario, cuyo contenido nunca fue desarrollado, pero con objetiva desconfianza el movimiento de mujeres temía, se hicieron presiones para que el Presidente Alfonso Portillo, cumpliera con el compromiso asumido. De tal cuenta que la SEPREM<sup>2</sup> se constituye en un acuerdo gubernativo consensuado con el movimiento de mujeres, en donde el procedimiento para la elección de la Secretaria y Subsecretaria queda definido;

## *I. La institucionalidad construida hasta ahora para el avance de las mujeres guatemaltecas*

- Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), adscrita al Ministerio de Trabajo. 1981;
- Programa para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI) en la SOSEP, 1,998;
- Comisión de la Mujer del Congreso de la República. 1986;
- Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), 2000;
- Defensoría de la Mujer en la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), 1995;
- Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001 – 2006;
- Foro Nacional de la Mujer, 1997;
- Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas 2008 – 2023;
- Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), 2000;
- Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra la Violencia hacia las Mujeres 2000 – 2023 (PLANOVI).
- Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) adscrita a la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), 1999;

2. La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) fue creada por Acuerdo Gubernativo 200-2000 para servir como entidad asesora y coordinadora de políticas públicas con el objeto de promover, fortalecer y desarrollar iniciativas a favor de la observancia de los preceptos de ley que se refieran a la mujer, la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, y la plena participación de la mujer en la sociedad guatemalteca.

- Un sexto momento es el referido a la creación de la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), la cual es el ente coordinador de la política pública en materia de la equidad de violencia, a partir de formular un plan específico en donde se asumen las responsabilidades de los diferentes entes de Estado que la integran: Ejecutivo, Organismo Judicial, Ministerio Público (MP), Instituto Nacional de Estadística (INE). En esta coordinadora hay representación del movimiento de mujeres a través de la Red de la No Violencia.

Se puede observar que se ha dado un salto cualitativo en el proceso de construcción de institucionalidad de avance de las mujeres en Guatemala. Todavía no es suficiente porque hace falta la construcción de mecanismos para la coordinación interinstitucional con los diferentes ministerios y Fondos Sociales, así como fortalecer el funcionamiento del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural desde una dinámica que proporcione esa perspectiva de sistema que la ley establece.

Por otro lado está la posibilidad de contar en este momento con una Secretaria y Subsecretaria Presidencial de la Mujer, Sonia Escobedo y Angelina Aspuc, ligadas al movimiento de mujeres por su trayectoria. Su historia de participación política y el conocimiento de los procesos impulsados históricamente pueden constituirse en una base importante para la orientación de los procesos de consulta y construcción colectiva, desde un entendimiento diferente del que tuvo la anterior administración de Óscar Berger y la Gran Alianza Nacional (GANAN), la que se caracterizó por una política de exclusión y falta de diálogo con el movimiento de mujeres.

Sin embargo, las nuevas autoridades de la SEPREM y de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), en la cual fue nombrada en el presente año Cleotilde Cu Caal, tienen en sus manos un reto mayor al de facilitar procesos democráticos que es el garantizar la eficiencia en la gestión pública pues es el primer momento en que ambas instituciones están siendo dirigidas por mujeres que vienen del movimiento guatemalteco de mujeres.

## *II. Sobre la elección de la Secretaria y Subsecretaria de la SEPREM: Un balance inconcluso*

Es importante decir que no existen verdades absolutas sino solo una forma de ver las cosas desde la perspectiva de quien participa en los procesos. Es decir, realizaré un análisis desde la aproximación que tengo a la temática.

La introducción es obvia; sin embargo, el momento actual merece asumir con responsabilidad y sobre todo con compromiso político, la expresión de los análisis y conclusiones que se comparten.

El contexto en el que se da el proceso de negociación y definición de las nuevas autoridades de la SEPREM a lo largo de los primeros cuatro meses del presente año, ya con la nueva administración de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), está caracterizado por el surgimiento de nuevas actrices individuales y colectivas dentro del movimiento de mujeres en Guatemala. Me refiero al surgimiento de lideresas y organizaciones de mujeres mayas, xinkas y garífunas, en la búsqueda de una voz y protagonismo propios.

Este hecho no puede ser analizado por separado de la exacerbación de los ánimos promovidos por la anterior Secretaria de la SEPREM durante el gobierno del partido GANA, Gabriela Núñez, que como estrategia utilizó la "bandera del racismo" como elemento para

lograr negociar con un movimiento social de mujeres dividido, y con pocas posibilidades de diálogo.

Afirmo que utilizó la "bandera del racismo" porque su perspectiva de análisis no reconoce el problema del racismo como estructural, sin que esto no signifique reconocer las debilidades de abordaje de las organizaciones de mujeres, del movimiento de mujeres en particular y del movimiento social y de la misma sociedad guatemalteca en general.

En ese contexto es importante decir que el surgimiento de estos nuevos liderazgos trae consigo la identificación del racismo como un elemento sustancial que dentro del movimiento de mujeres había sido discutido insuficientemente. Sin embargo, esta discusión o reflexión inicial no puede verse como un aspecto que imposibilite la creación de espacios de diálogo, en tanto que las mujeres que constituyen el movimiento de mujeres son diversas en su identidad étnica, de clase, académica, etc.

Es decir, no se puede afirmar que el movimiento de mujeres ha sido constituido por mujeres ladinas o mestizas únicamente, así como tampoco puede afirmarse que no existe el racismo en la forma de hacer política por parte del movimiento de mujeres. Considero que también es importante reconocer que el racismo no es solamente una expresión ac-

titudinal, es decir, el racismo no puede analizarse únicamente desde la forma en que una persona se comporta -que en última instancia podría catalogarse como discriminación. El racismo tiene que ver con estrategias de exclusión, con políticas económicas, políticas e ideológicas que utilizan la segregación de los Pueblos como una forma más de acumulación de capital.

Esto nos lleva a concluir que el pueblo ladino no puede ser asumido como enemigo de los Pueblos Mayas, Xinkas y Garífunas, pues este Pueblo es un mero objeto en el juego que los poderes económicos desarrollan para mantener elementos que disgregan y que generan divisiones identitarias en la población excluida y mayoritaria<sup>3</sup>.

La afirmación anterior no implica que no existan políticas de exclusión y de discriminación específica, pero ésta trata de explicar cómo no puede asumirse como lucha política las que se dan entre dos Pueblos cuando no se considera quién sale ganando en esta división. Por eso el llamado es al diálogo y a la construcción conjunta para el encuentro y diseño de estrategias, las cuales pasarán en algún momento, por la eliminación de las prácticas discriminatorias y el cambio de imaginarios políticos y sociales.

Este marco es para explicar la dificultad de debate y los elementos subyacentes en la negociación de procedimientos, criterios y mecanismos para la construcción del proceso mismo de calificación y construcción de los listados de candidatas para Secretaria y Subsecretaria de la SEPREM que se dio en los primeros meses del presente año.

El proceso no fue fácil. La falta de experiencias previas de trabajo hizo que existiera desconfianza entre las organizaciones y colectivos de mujeres participantes. Sin embargo, privó en el mismo la explicitación y el establecimiento de reglas claras del juego, que en última instancia promovió un proceso transparente y limpio para la calificación y designación de candidatas.

El largo análisis y trabajo para la elaboración de los listados de candidatas para los cargos de Secretaria y Subsecretaria Presidencial de la Mujer que duró varios días, incluso noches, resultó en dos listados. Uno con las candidatas para Secretaria y otro con las candidatas a Subsecretaria. Ambos listados con mujeres mayas y mestizas cuyas candidaturas fueron propuestas y promovidas por las diversas organizaciones de mujeres de diversos departamentos del país. Entre estas organizaciones se pueden mencionar: La Asociación de Mujeres Mayas Moloj, Convergencia Cívico Política de Mujeres, Red de Mujeres por la Construcción de la Paz, organizaciones integrantes del Sector de Mujeres, del Comité Beijing, de la Red de la No Violencia, de la Red de Mujeres de Chiquimula y de otros departamentos del país.

¿Cuál es el saldo de este proceso? y ¿Cuáles los retos que plantea?

En primer lugar, es importante resaltar el esfuerzo conjunto de las redes de organizaciones de mujeres en este proceso de construcción conjunta. La formulación de una propuesta avalada por las 13 redes participantes, la cual fue presentada de manera conjunta al Presidente de la República, contrasta con las dificultades concretas generadas por la desconfianza, la situación de polarización y falta de condiciones para el diálogo.

La presentación de esta propuesta y la posterior definición de quién sería la Secretaria y Subsecretaria generó -y hubiera sido así independientemente de quien fuera la Secretaria y Subsecretaria- molestias, ya que se tiene la concepción de que la Secretaria electa mantiene o prioriza los intereses y necesidades de las organizaciones que la propusieron y promovieron.

El reto que nos sugiere esta situación es lograr que la institucionalidad de avance de las mujeres no se demerite en este período, sino que por el contrario, se trate de garantizar procesos amplios en donde se participe desde las diversas identidades para avanzar en la construcción de ese país multinacional y pluriétnico desde el respeto a la diferencia.

En segundo lugar, el surgimiento de nuevos liderazgos, individuales y colectivos, debe verse desde la perspectiva del crecimiento y no del desplazamiento. Es decir, se requiere que desde las diferentes expresiones del movimiento de mujeres se visualice que no debe existir competencia entre los liderazgos, porque las visiones son diferentes, y las iniciativas deben sumar cualitativa y cuantitativamente al proyecto de lograr la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres en Guatemala. Si las propuestas vienen desde enfoques diferentes, deben complementarse pues van en el mismo sentido: empoderar a las mujeres y reducir las brechas de discriminación, dominio y exclusión en que las mujeres en Guatemala viven.

En tercer lugar, creo que visibilizar las posiciones y entender que el racismo es un problema histórico y estructural en el país es fundamental para asumir que la solución pasa por lo personal, pero que requiere de la construcción de alianzas para eliminarlo. Contar con la madurez y concretar la posibilidad de propuesta es indispensable para la formulación de espacios de diálogos, respetuosos, sin prejuicios y con la confianza de que se avanza en un mismo sentido.

Por último, como subtítulo de este apartado escribí "balance inconcluso" porque considero que éste no estará completo hasta no tener una lectura compartida y colectiva de lo sucedido, sobre todo si se realiza para extraer las lecciones aprendidas y la formulación de estrategias conjuntas hacia el futuro.

3. De hecho, en este momento hay grupos de personas "ladinas" que están construyendo o reconstruyendo su identidad étnica alrededor del mestizaje, reconociendo los saldos de la mezcla de sangre y cultura en su identidad personal, y asumiendo lo excluyente y opresor de la historia de dominación de los Pueblos Indígenas en Guatemala.

Los retos para el movimiento de mujeres son muy grandes. Por un lado, la coyuntura actual de fortalecimiento de la globalización neoliberal nos plantea la revisión de estrategias, la construcción de un pensamiento político y posicionamiento ideológico que contemple una perspectiva nacional y mundial, lo que implica repensar las estrategias de alianzas con otros sectores sociales.

No siempre las diversas expresiones del movimiento de mujeres tendrán la misma posición, hay diferencias, y por qué no reconocerlo. ¿Por qué tenemos que plantarnos frente a las otras como homogéneas e idénticas? ¿Cuál es el temor de visibilizar que hay diferentes corrientes de pensamiento político e ideológico? Hay diversas visiones sobre el Estado, para empezar, y para continuar, sobre la institucionalidad y los procesos que impulsamos. El reto de asumir las diferencias implicará explicitar posiciones políticas e ideológicas, que significa pasar de la cultura del silencio y la victimización a la formulación de propuestas fundamentadas.

La recuperación de la organización y la creación de conciencia social como estrategia fundamental para la construcción de fuerza política crítica y conciente, es otro elemento que requiere de revisión y afinación de estrategias. Es importante visualizar y explicitar cómo la mediatización se expresa en el movimiento de mujeres. El surgimiento de tantas consultoras y expertas de género que no promueven ni contribuyen a la construcción de movimiento, o el surgimiento de un estamento de funcionarias que despolitizan el proyecto político del feminismo y vacían de contenido los logros de las mujeres, será una tarea que requiere de madurez política para definir estrategias en este sentido.

Por último, se requiere de la realización de análisis profundos de la realidad, de la historia, aportes y propuestas respecto a las alternativas a este Estado, en medio de la globalización neoliberal y del resurgimiento de los fundamentalismos religiosos y otros más. El tema de la relación del movimiento con el Estado ha sido poco debatido. Esto nos plantea la necesidad de profundizar en los debates entre nosotras y con otros movimientos sociales, que al final lo que buscamos es el cambio de condiciones para la población guatemalteca.

### *III. La propuesta del Ministerio de la Familia de la UNE: Atentado contra la SEPREM, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades<sup>4</sup>*

Pareciera precipitado hablar del Ministerio de la Familia cuando es aún una propuesta perfilada desde el Ejecutivo. Sin embargo me parece fundamental empezar a hablar sobre el asunto, antes de que nos tome de sorpresa algún movimiento contra el avance de las mujeres.

La comunicación enviada por la Secretaría General de la Presidencia de reforma al Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, que contiene una propuesta que no tiene datos oficiales de ingreso pero que ha sido presentada al Jefe de la bancada de la UNE, Mario Taracena, en donde se incluye al Ministerio de la Familia, es preocupante en lo concerniente al avance de las mujeres, además que tiene una serie de contradicciones.

El documento que tuve a la vista incluye

tres apartados: un comunicado de prensa, el articulado de la Ley y la exposición de motivos. Cuando se leen los tres apartados se puede observar que el comunicado expone que la SEPREM, la SOSEP, la Secretaría de Bienestar Social (SBS), y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), serán integradas en el Ministerio de la Familia y Desarrollo Social. Posteriormente, en la exposición de motivos ya no se menciona a la SEPREM pero sí a las otras tres secretarías y, por último, en el cuerpo de la ley se menciona el ámbito de competencia de todas las instituciones como parte de las funciones que el nuevo Ministerio estaría asumiendo.

El objetivo del Ministerio de la Familia expuesto en esa propuesta, establece que su ámbito de acción será el de la defensa de la familia y sus integrantes, colocando en este ámbito

4. En base a la comunicación del Ejecutivo que contiene su propuesta de iniciativa de Ley: "REFORMAS A LA LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO, DECRETO 114-97 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, dirigida al diputado Mario Taracena.

a las mujeres, la niñez, la juventud, el adulto mayor y personas con necesidades especiales, desconociendo la lucha que las mujeres hemos dado para no ser ubicadas únicamente en el ámbito de la familia. Si las mujeres somos vistas desde este espacio, se reduce la perspectiva de desarrollo integral que hemos propuesto históricamente. De la misma cuenta la niñez, juventud, adultos y adultas mayores así como las personas con necesidades especiales, no pueden verse exclusivamente desde el ámbito de la familia porque entonces la atención a sus necesidades se restringe a este espacio.

Todos los "grupos sociales" mencionados, pero particularmente las mujeres, requerimos vernos como sujetas individuales y autónomas porque la desigualdad y discriminación en que estamos subsumidas, tiene que ver con la asignación de nuestra humanidad al ámbito privado. Volver a incluirnos en esta perspectiva es retroceder más de 63 años, ya que fue en 1945 cuando las mujeres guatemaltecas obtuvimos el derecho al voto, y con esto se abre la perspectiva de nuestra ciudadanía, rompiendo con ello la perspectiva de que las mujeres somos solo de la casa.

Otro de los objetivos expuestos del Ministerio de la Familia sería la unidad e integración familiar, sin especificar cuál es el concepto de familia al que se refieren. Ya la Ley de Desarrollo Social, en su artículo 6, establece que la familia es el núcleo basado en el matrimonio pero también reconoce aquéllas que están integradas por unión de hecho y las de madres o padres solteros. También, en su artículo 14 incluye el cuidado a la familia y en el 15 se establece lo relacionado con la maternidad y paternidad responsables, es decir, existe ya una Ley que da el marco para la atención a la familia guatemalteca. Lo que se debe discutir es como esa Ley pasa a ser parte de la ejecución de los diversos ministerios, pues la atención a la familia requiere de la creación de condiciones de desarrollo social para lograr el desarrollo individual y colectivo.

En la iniciativa elaborada por el Ejecutivo se propone que este Ministerio de la Familia proponga, sin definir a quién, implemente y ejecute políticas públicas propias de las familias para su fortalecimiento; sin embargo, me pregunto: ¿Acaso el enfoque de los otros ministerios de gobierno no es el desarrollo de las personas y por lo tanto, de las familias guatemaltecas? ¿Por qué redundar en la atención a una institución en particular como es la familia? ¿Cuál es el objetivo de fondo de este interés?

Será que es el retornar a las mujeres a la casa a que se hagan cargo de las cosas del

hogar para que existan familias funcionales al sistema. Esto no parece casual cuando en el diario cotidiano se escuchan explicaciones de la situación de violencia, y resulta que ahora la culpa de que haya jóvenes en las pandillas es culpa de las mujeres que se van a trabajar y ya no cuidan a los hijos e hijas como antes.

A mí me parece más lógico que pensemos en que la responsabilidad no es de esas mujeres que han salido a trabajar, porque si no lo hacen ellas sus familias se mueren de hambre. Más bien la razón me lleva a pensar en la responsabilidad que tienen los Estados por la situación de pobreza en que vivimos, la deficiente y escasa cobertura del sistema de educación, la falta de oportunidades de empleo, la falta de espacios de cuidado infantil con calidad, los bajos salarios que provocan que las mujeres tengan que trabajar tanto; a esto hay que sumar la irresponsabilidad paterna, ya que muchos hombres suponen que tienen que mantener a sus hijos solamente si viven con ellos, y cuando se van o en muchos casos, como nunca viven con ellos, no se hacen cargo de su manutención.

Cuándo se habla de fortalecer a las familias: ¿Desde qué punto de vista se hace? ¿Desde el imaginario tradicional que establece que las mujeres tenemos que aguantar todo porque el matrimonio es la cruz que tenemos que soportar toda la vida? ¿Desde el enfoque de que las mujeres dejemos de disfrutar los pocos derechos ganados en leyes, y nuevamente nos retraigamos de decidir, de participar, de buscar la igualdad?

Otra función expuesta en la iniciativa para este Ministerio de la Familia es desde la perspectiva de la seguridad alimentaria. Es preocupante que solamente se dirige la atención a la desnutrición, sin enfocarse en la integralidad que tiene esta estrategia a nivel mundial, desde el enfoque del derecho a la alimentación, el cual integra desde la producción agrícola, las relaciones con el mercado internacional, el cuidado del ambiente, el uso de los recursos naturales para la explotación, el derecho al trabajo en condiciones óptimas, etc. Habría que incorporar en esta perspectiva los acuerdos de siembra de maíz para el agrocombustible y las implicaciones que tiene ello, más la minería, las hidroeléctricas y la siembra extensiva de palma africana en territorios comunitarios e indígenas fundamentalmente. Es decir, el enfoque sobre la soberanía y seguridad alimentaria es deficitario en el concepto de este Ministerio de la Familia.

Ya como idea final, se puede observar la mezcla de temas que tiene este Ministerio de la

Familia: defender y fortalecer la familia, reducir la desnutrición, atender a la niñez, juventud, adultos mayores y personas con discapacidad. Un súper Ministerio que haría de todo menos promover el desarrollo. Con esta propuesta se da la imagen de una institución que pueda realizar actividades con un corte asistencialista, pero con una cartera mayor de recursos financieros y humanos que lo que tienen en este momento las instancias existentes.

Es decir, el enfoque que tiene el Ministerio de la Familia pretende abarcar aspectos que debieran estar integrados en una planificación de país y no en un ministerio específico. Este enfoque debe implicar tareas especiales para cada uno de los Ministerios de Estado, pues cada uno de ellos tiene una responsabilidad concreta que jugar en la búsqueda del desarrollo nacional. Es preocupante que a este ministerio se le esté dando la función de ente

rector y tutela en el tema de promoción, participación y desarrollo integral de la mujer, porque nos ubica dentro de la familia, vaciando de contenido las políticas públicas que hemos venido construyendo.

Aunque no menciona que integrará a la SEPREM, con esta función indirectamente están reconociendo su eliminación porque ya no tendría razón de continuar existiendo. Al contrario de esta posición, considero que sería necesario aprovechar esta modificación de ley para institucionalizar a la SEPREM y elevar su rango a Secretaría de Estado para garantizar su existencia, y no dejarla a consideración del gobierno de turno, ya que su solidez institucional garantiza de alguna manera la estabilidad de la política pública, ya que me imagino que con la institucionalidad también se va la política pública. Entonces, ¿Qué nos quedará a las mujeres?

## Bibliografía

**Amorós, Celia.** "Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad". Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer. 1997.

**Cobo, Rosa.** "Democracia Paritaria y Sujeto Político Feminista". Universidad A Coruña (España). En Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 36 (2002), 29-44.

**Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización de los Estados Americanos (OEA).** "Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. Capítulo XIII. Los derechos de la mujer". <http://www.cidh.org/women/cap.13.htm>

**Federación de Mujeres Progresistas.** Madrid, España. <http://www.fmujeresprogresistas.org/igualdad10.htm>

**Gobierno de La República de Guatemala, Secretaría Presidencial de La Mujer.** "Política Nacional De Promoción Y Desarrollo De Las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001 – 2006". Enero 2001

**Gobierno de La República de Guatemala, Secretaría Presidencial De La Mujer.** "Política Nacional de Promoción Y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas 2008 – 2023". Diciembre 2007.

**Lagarde, Marcela.** "Claves feministas para las negociaciones en el amor". JC Producción Gráfica, S.C. 2005.

**MacKinnon, Catherine A.** "Hacia una teoría feminista del Estado". Ediciones Cátedra. Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer. 1989

**Valcárcel, Amelia.** "La política de las mujeres". Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer. Segunda Edición

**Yuval – Davis, Nira.** "Género y Nación". Centro de la Mujer peruano Flora Tristán. 2004.



**Solo tienen derechos,  
LOS QUE SEPAN MANTENERLOS.**  
Condorcet



EN CASO DE EMERGENCIA LLAME A:  
MINISTERIO PÚBLICO • 22324341 al 48 • POLICÍA NACIONAL • 110 • PDH • 1555 •