

Enfoque

Análisis de situación

Año 17, No. 101, 27 de febrero de 2025

ACUERDO AGRARIO Y POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN GUATEMALA



ENFOQUE es una publicación de análisis de situación que es producida por la Asociación El Observador. Forma parte de la iniciativa: “Análisis Alternativo e Independiente para la Construcción de una Sociedad Democrática” con la 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 de comunicación alternativos y todas aquellas expresiones sociales que actúan en diferentes niveles: local, regional y nacional.



**Asociación
El Observador**

Estudios Estratégicos por la Democracia

*Puede descargar esta publicación en nuestra
página web:*

www.elobservadorgt.org

*Si desea contactarnos o comentarnos esta
publicación, escribanos a:*

comunicacion@elobservadorgt.org

“Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Generalitat Valenciana. El contenido es responsabilidad exclusiva de El Observador y no refleja necesariamente la opinión de la Generalitat Valenciana.”



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Vicepresidencia Primera y
Conselleria de Servicios Sociales,
Igualdad y Vivienda



**cooperació
valenciana**

Hacia la recuperación de la Senda Campesina: avances y retos de las políticas alimentarias en Guatemala

Ricardo Zepeda Gaitán

Sociólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), e Investigador invitado de El Observador.

Introducción

El presente es el segundo de cuatro ensayos relativos al acuerdo político firmado a inicios de 2024 entre el gobierno del Movimiento Semilla encabezado por Bernardo Arévalo de León y Karin Herrera Aguilar, y las organizaciones campesinas históricas¹ que fue denominado Acuerdo Agrario. Se enfoca en las problemáticas alimentarias que vive Guatemala, los abordajes estatales y los principales giros de política pública que se evidencian en el transcurso del primer año del presente gobierno que, supondrían, el impulso de un nuevo sentido a las instituciones vinculadas.

La problemática alimentaria se constituye en el eje transversal del Acuerdo Agrario, en tanto que las situaciones de hambre y de producción agrícola son la principal evidencia de los desbalances existentes en los sistemas alimentarios, que actualmente no logran satisfacer las necesidades de sustento de la población en constante crecimiento, además de no equilibrar las

capacidades de producción agrícola campesina con el ingreso económico que reciben por su trabajo. El estancamiento de la agricultura familiar campesina es, además, el resultado de décadas de competencia desigual con las grandes corporaciones alimentarias que mantienen el control de los precios y los mercados. Sin embargo, en el Diálogo Agrario suscrito entre el gobierno del Movimiento Semilla y cuatro organizaciones campesinas en febrero de 2023², lo alimentario se mantuvo fuera de las discusiones, a pesar que prácticamente todas las temáticas posteriormente planteadas en mismo, conllevan la recuperación de los sistemas alimentarios que podrían impactar positivamente en cuanto al crecimiento de los volúmenes, la disponibilidad y diversidad de alimentos, así como en el mejoramiento de los ingresos de los pequeños productores.

En una lectura general se observa que, a un año de la firma de dicho Acuerdo Agrario no se ha logrado redefinir el sentido de las

1. Las organizaciones campesinas firmantes son: Comité de Unidad Campesina (CUC), Comité Campesino del Altiplano (CCDA), Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas (UVOC), y la Asociación Nuevo Día.
2. Zepeda Gaytán, Ricardo. “Hacia la recuperación de la senda campesina: Acuerdo Agrario y gobernabilidad en lo rural”. Boletín Enfoque, Análisis de situación. Año 16, No. 97, 23 de septiembre de 2024. Recuperado en: <https://elobservadorgt.org/2024/09/23/boletin-enfoque-analisis-de-situacion-no-97-hacia-la-recuperacion-de-la-senda-campesina-acuerdo-agrario-y-gobernabilidad-en-lo-rural/>

instituciones hacia la recuperación de todos los componentes de los sistemas alimentarios. Más allá de mantener en funcionamiento las estructuras institucionales y los mecanismos para el “apoyo” a las poblaciones campesinas, se hace necesario el cuestionamiento sobre las principales causales del hambre, la desnutrición y el debilitamiento de las economías campesinas. En tanto que no se aborden los factores económicos y políticos que afectan el Sistema Alimentario Nacional, se mantendrá vigente el esquema que mantiene la dependencia alimentaria mediante el avance de la agenda agroalimentaria corporativa. La entrega de “ayudas” alimentarias focalizadas no impactan o impactan muy poco en los índices de desnutrición y malnutrición, y eso contribuye al mantenimiento del esquema que puede llevar al colapso de nuestros sistemas alimentarios.

A pesar que las dos últimas administraciones se caracterizaron por sus altos niveles de corrupción, ineficiencia y clientelismo político alrededor de las políticas sociales, se esperaba que la llegada de un gobierno de discurso progresista provocaría cambios cualitativos sensibles del desempeño estatal y, consecuentemente, cambios positivos en las tendencias de los indicadores. Sin embargo, en el primer año del gobierno del Movimiento Semilla no hay un cambio significativo en los índices del hambre y la desnutrición y, de hecho, a finales de 2024 se registraron 28,701 casos de desnutrición aguda, tres mil más que el año anterior, y la mayor cantidad desde 2009³.

Era previsible que una administración socialdemócrata que planteó durante la

campana electoral la lucha contra la corrupción, por la transparencia y la inclusión social, como principios políticos y principales prioridades de su gestión; y que además contaría con un cuerpo de profesionales más adecuados a los perfiles requeridos en las instancias estatales, marcarían un cambio sensible en los sentidos de la eficacia y la transparencia. Sin embargo, se observa la prevalencia de los mismos enfoques en el abordaje del hambre y el no abordaje de las amplias dimensiones de la pobreza; ciertamente índices que no pueden mejorarse sustancialmente en un año, aunque si podían visibilizarse avances.

Partimos de reconocer que, en la actualidad, las políticas sociales se encuentran permeadas por un “enfoque” neoliberal que, más allá de buscar cumplir objetivos políticos, parte de principios administrativos como la eficiencia y la competitividad; de ahorro de costos e innovaciones tecnológicas. El modelo de “gestión por resultados” ha implicado que se prioricen avances programáticos y presupuestarios, dejando de lado un impacto sostenible. En general, se continúa enfatizando en resultados de corto plazo y sin ahondar en las causas estructurales que mantienen a Guatemala como un país que ostenta el mayor porcentaje de la población en situación de hambre desde hace cinco décadas.

A pesar que prácticamente la mitad de la población sufre desnutrición y no logra llenar sus necesidades alimentarias, el abordaje de la **Desnutrición Aguda** en menores de 5 años se ha constituido en el principal “foco” de las políticas alimentarias. Esto ha llevado a la instalación de una maquinaria institucional que se enfoca en la contención de situaciones de

3. Con Información del MSPAS. “Sala Situacional Desnutrición Aguda (DA), Moderada y Severa, en niños menores de 5 años por Semana Epidemiológica. Semana Epidemiológica 51 -del 15 al 21 de diciembre de 2024-“.

emergencia, principalmente mediante la detección de casos, entrega de alimentos “fortificados” y recuperación nutricional solamente para menores de cinco años. Si bien también se mantienen programas de “apoyo” a la Economía Familiar Campesina, generalmente son programas muy débiles y eso ha llevado a que la mayoría de las comunidades no superen su vulnerabilidad alimentaria, sin alternativas al ciclo de constante retorno a la situación que se supone superada.

En la lógica neoliberal, las políticas sociales prácticamente no deberían existir, y las personas sobrevivientes de una situación crítica deben “adaptarse” a las condiciones que se les imponen. Ante lo desviado de esta lógica, las políticas sociales se han mantenido en forma “simbólica”, configurándose como una herramienta populista de dominio y control de las poblaciones más empobrecidas y vulnerables. El “clientelismo” aparece como un elemento que es aprovechado por las clases dominantes del aparato estatal, especialmente a nivel local, en momentos de coyuntura electoral y no bajo principios programáticos. Los programas sociales se mantienen, aunque cada vez más desfinanciados, pero con un elevado nivel de difusión del supuesto “rostro social” de liderazgos que buscan mantener control del aparato estatal.

Un giro socialdemócrata se hubiera orientado hacia un abordaje integral de las problemáticas, partiendo de los fenómenos estructurales que mantienen las elevadas brechas de desigualdad social. Esto no implica necesariamente el abandono de las acciones de Protección Social y de abordaje de las situaciones urgentes, pero sí deberían ser

complementarias. Hubiera significado el fortalecimiento programático de las instituciones, especialmente en lo presupuestario. Además, la promoción de la participación social, la ampliación de los servicios de protección social en los territorios, y la búsqueda de un cuerpo profesional adecuado y comprometido con sus actividades profesionales. Sin embargo, se evidencia que prevalecen los criterios de “focalización”, la sobreexplotación de los recursos humanos de campo, a la vez que muchos funcionarios de gobiernos anteriores mantienen el control de cargos estratégicos. La focalización se logra instalar en las lógicas estatales como un mecanismo económico cuya “tasa de retorno” se centra en beneficios de imagen.

La entrada de un gobierno socialdemócrata como el del Movimiento Semilla, con un discurso inclusivo, de transparencia y de justicia social, generó muchas expectativas sociales pues vinculaba a Arévalo de León con las avanzadas instituciones, legado de su padre Juan José Arévalo en el primer gobierno de la Revolución de Octubre. En tal sentido, las críticas sobre los escasos avances se han incrementado y llevado su nivel de popularidad a niveles sumamente bajos en solo un año.

La continuidad de funcionarios de gobiernos anteriores en instituciones clave ha provocado un impacto negativo a la credibilidad de la gestión semillista. No se realizó un esfuerzo por revisar la veracidad de la información estratégica para las políticas sociales, y prácticamente se ha validado, a pesar de lo cuestionable en la fundamentación de la misma. Además de la tergiversación de la metodología y el formato para medir la Canasta

Básica Alimentaria (CBA), el informe de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2023, presenta un cuestionable “mejoramiento” de la situación de pobreza general y extrema, lo que implicaría un mayor consumo alimentario⁴.

El agudo encarecimiento de los alimentos de la última década ha mermado la accesibilidad a los mismos por parte de las poblaciones más empobrecidas y que viven en condiciones precarias. Solamente entre enero y noviembre de 2024, el costo de la CBA por persona se incrementó Q. 46.42 en el medio urbano y Q. 36.02 en el medio rural, lo que implicaría un costo aproximado de Q. 200 para una familia de cinco integrantes. Si bien el incremento al Salario Mínimo para 2025 que el gobierno del Movimiento Semilla constituye un importante paso para avanzar en cerrar la brecha de accesibilidad que se amplió considerablemente en la última década, dicha acción positiva debiera complementarse con una fuerte vigilancia de su cumplimiento

para toda la población, y no solamente en las cabeceras departamentales.

Con el presente ensayo se plantea motivar el debate acerca de la necesidad de superar el carácter asistencialista de las políticas alimentarias que se ha instalado en las dos décadas de existencia del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), para retomar un enfoque de derechos mediante la recuperación de las capacidades agrícolas nacionales, estancadas a partir de las políticas de apertura comercial. Mantener los esfuerzos ciudadanos de incidencia política, principalmente sobre aspectos programáticos, de corrupción y clientelismo político de los programas agroalimentarios, conlleva a postergar la urgente discusión sobre un cambio real de las políticas a favor de las amplias dimensiones de la Soberanía Alimentaria. Es fundamental retomar la mirada sobre las amenazas al sistema alimentario, y a favor de la recuperación y el fortalecimiento de las economías campesinas.



Momento de la firma del Acuerdo Agrario en 2023

Fotografía recuperada de: <https://agn.gt/campesinos-reconocen-voluntad-politica-para-atenderlos/>

4. Cano, Paola. Análisis de los 100 días de gobierno del Movimiento Semilla para atender la desnutrición: ¿Se cumplieron las promesas de la Gran Cruzada por la Nutrición (GCNN)? -Segunda parte-. Boletín Enfoque, Análisis de situación. Año 16, No. 91, 1 de julio de 2024. Recuperado en: <https://elobservadorgt.org/2024/07/03/analisis-de-los-100-dias-de-gobierno-del-movimiento-semilla-para-atender-la-desnutricion-se-cumplieron-las-promesas-de-la-gran-cruzada-por-la-nutricion-gcnn/>

1. Las amenazas al Sistema Alimentario Nacional

1.1. La cooptación de las Políticas de Protección Social por parte de los partidos gobernantes

A partir de los Acuerdos de Paz de 1996, el Estado de Guatemala logró estructurar una institucionalidad basada en principios de Derechos Humanos con el objeto de equilibrar las profundas brechas sociales entre su población, principalmente sobre racismo y pobreza. Sin embargo, a pesar de casi tres décadas de existencia, la institucionalidad de la paz no logró concretar los objetivos que se trazó, en tanto que sus intervenciones fueron permanentemente neutralizadas desde los mismos gobiernos, que impulsaban una agenda neoliberal y extractivista. No se logró superar la situación de la captura del Estado por parte de las fracciones de la oligarquía dominante, lo que ha mantenido la hegemonía de clases que impone una de las estructuras sociales más desiguales del mundo.

Una década después, con la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) en 2006, se abrieron expectativas en las expresiones de la sociedad civil organizada alrededor de las problemáticas y temáticas campesinas, agrícolas, ambientalistas y de superación de la pobreza que se habían desarrollado alrededor del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Se partía de la indignación social provocada por el hecho que Guatemala encabezaba el listado de países latinoamericanos en peor situación de inseguridad alimentaria, con la mitad de su población sufriendo una situación de hambre. Esto, a pesar de tener la mayor economía de la región centroamericana y como producto de una historia de negación de derechos de los Pueblos Indígenas y población campesina, para beneficiar a las fracciones capitalistas dominantes.

La activa participación social logró como principal alcance que el SINASAN lograra asumir criterios básicos de la Soberanía Alimentaria basada en:

- La participación social desde el nivel comunitario.
- La recuperación y sostenibilidad de los sistemas alimentarios.
- El desarrollo de la Agroecología para el rescate de las semillas y la cultura alimentaria nacional.
- La protección de las comunidades en situación de extrema pobreza.
- La promoción de una alimentación sana y suficiente.
- La promoción del acceso económico a los alimentos básicos; y, la defensa de la amplia biodiversidad nacional.

Sin embargo, desde su instalación el SINASAN se fue convirtiendo en un mecanismo para canalizar un sistema de asistencia alimentaria con dedicación a los cada vez más recurrentes casos de extrema inseguridad alimentaria, y postergando todas las potencialidades con las que cuenta, lo que llevó a que, a dos décadas de existencia de un sistema de coordinación especializado, no ha logrado reducir substancialmente los niveles de Desnutrición Crónica, principal evidencia de que la situación se mantiene invariable⁵.

Desde la fundación del SINASAN, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) ha mantenido una representación social marginal que apenas incluye cinco representantes de la sociedad civil, frente a 12 representantes gubernamentales, ministros y secretarios, así como dos espacios para los empresarios⁶. Como consecuencia de esta situación, las propuestas y posicionamientos desde las expresiones de sociedad civil quedan marginados, ubicándose más como un testigo de las acciones derivadas del sector gubernamental, generalmente proempresarial.

Por su parte, los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en sus niveles municipal y comunitario, tampoco han logrado incidir en la definición de los planes regionales para el abordaje de las situaciones de hambre y desnutrición. Hasta el momento se observa que su accionar se ha limitado a verificar el desempeño de la institucionalidad en estos niveles, en especial, el reparto de alimentos, fertilizantes e insumos agrícolas, sin lograr equilibrar aspectos de transparencia y adecuada distribución de los apoyos. Estas acciones se han convertido, casi desde su inicio, en uno de los principales mecanismos para el control del poder comunitario y municipal por parte de funcionarios corruptos, a través de la captura del voto de las comunidades en situación de extrema pobreza en las coyunturas electorales.

Desde la fundación del SINASAN, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) ha mantenido una representación social marginal que apenas incluye cinco representantes de la sociedad civil, frente a 12 representantes gubernamentales, ministros y secretarios, así como dos espacios para los empresarios.

Las estructuras para la toma de decisión de los programas dirigidos a la protección social fueron controladas por los partidos políticos gobernantes para motivar el clientelismo político y la canalización de los negocios con empresas que comercializaban granos básicos, productores de fertilizantes químicos y mercancías comestibles procesadas. Alcaldes y diputados desarrollaron estructuras municipales para el control de los listados de familias y comunidades beneficiadas de estos programas, con el apoyo de funcionarios de segundo y tercer nivel. Entre los impactos de esta situación se tiene que las comunidades han experimentado divisionismos, fortalecido los cacicazgos, y que miles de familias con urgencia de apoyo han sido excluidas de los listados.

Al respecto, se hace necesario desarrollar acciones para que estos Programas de Protección Social sean transparentes y libres de las amenazas de políticos locales, que, mediante los gobernadores, diputados y alcaldes, logran utilizar los mismos para

5. La Desnutrición Crónica pasó de 49.8% en 2009 al 46.5% en 2015. “VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015”. MSPAS, INE, SEGEPLAN. Guatemala, 2017.
6. Artículo 13 de la Ley del SINASAN, Decreto 32-2005.

promocionarse electoralmente. El establecimiento del Registro Social de Hogares se plantea como un paso importante para frenar las posibilidades de clientelismo político que han logrado controlar los programas de Protección Social. Sin embargo, el mismo se implementa actualmente solamente en áreas “focalizadas”, en menos de la mitad de los municipios del país. Para ser funcional, éste debe ser universal, autónomo y libre de la influencia del partido gobernante, así como transparente para que se evidencie la real necesidad de apoyo.

Para abordar la problemática del clientelismo político provocada por el control centralizado de las políticas de protección social, se hace necesario blindar el Registro Social de Hogares mediante mecanismos de transparencia que posibiliten que los Consejos de Seguridad Alimentaria monitoreen los mismos, bloqueando su control por parte de actores e intereses ajenos.

1.2. Las grandes corporaciones alimentarias globales al acecho de la pérdida las semillas nativas y los conocimientos ancestrales

Guatemala se destaca aún por tener una de las biodiversidades más ricas del mundo, que ha posibilitado el desarrollo prácticas agrícolas milenarias por parte de los Pueblos Originarios. Se destaca el “sistema Milpa” que, a partir de la siembra y cultivo del maíz, frijol, tomate, chiles y ayotes, entre otros vegetales, ha logrado constituirse en el sostén alimentario de las familias de los Pueblos mesoamericanos que han resistido durante más de 500 años a las situaciones de despojo y explotación extrema. Ante la gran diversidad de alimentos naturales que han logrado sobrevivir y cuyo cultivo le otorga autonomía a las comunidades campesinas e indígenas, se ha logrado resistir a la llegada de las semillas comerciales y alimentos procesados y ultraprocesados⁷. Sin embargo, las empresas alimentarias han logrado introducirse en los patrones de consumo mediante campañas publicitarias y la competencia desigual con los alimentos de producción local⁸.

Para que este equilibrio permanezca, las especies naturales que le dan sustento a este sistema, tanto vegetales como animales, deben mantener ciertas condiciones ambientales y libre de amenazas a su Germoplasma⁹ y, en tal sentido, la agricultura campesina desarrolla mecanismos para su conservación. Las prácticas indígenas y campesinas han constituido uno de los bancos de semillas nativas más diversos del mundo, aunque ello no significa que esté libre de amenazas. La introducción a gran escala de semillas que

7. Los comestibles “ultra procesados” no se consideran alimentos, ya que no cumplen con esta función, aunque su consumo se ha generalizado, incluso, suplantando las dietas tradicionales en todo el mundo. Se consideran “ultra” procesados en tanto que en su producción han pasado por una cadena de procesos para adherir sabor, color, olor y otras características que motiven su consumo frecuente entre las poblaciones humanas, a pesar de los daños que puedan provocar en sus organismos. Por su producción masiva, las empresas que los producen buscan bajar los costos de su producción, utilizando insumos de baja calidad, incluso, de carácter tóxico y, por lo tanto, tratan de ocultar información que podría generar rechazo entre sus consumidores. Se consideran la principal causa de la obesidad y enfermedades crónicas de las poblaciones urbanas del mundo, principalmente la diabetes, hipertensión, enfermedades cardiovasculares, incluso cáncer.
8. Cano, Paola. “Ultraprocesados también se extienden como una pandemia que nos está matando”. Boletín Enfoque, Análisis de situación. Año 13, No. 67, 29 de abril de 2020. Recuperado en: <https://elobservadorgt.org/2020/07/28/boletin-enfoque-no-69-ultraprocesados-tambien-se-extienden-como-una-pandemia-que-nos-esta-matando/>
9. Germoplasma es el material genético de los seres vivos que se transmite de una generación a otra mediante células reproductoras. En la agricultura logra mantener las características de la diversidad genética de las plantas cultivadas y silvestres, garantizando su adaptación a las condiciones ambientales.

han sido alteradas en su genética, tiene el potencial de contaminar las semillas nativas provocando cambios sobre los que no existe control.

Las corporaciones alimentarias, tanto nacionales como globales, han buscado introducir semillas alteradas genéticamente en los procesos alimentarios de las poblaciones para garantizar la venta de sus mercancías ya procesadas. Las semillas transgénicas se ubican como la principal amenaza, en un contexto en donde expresiones organizadas de la sociedad civil y población guatemalteca han logrado frenar su libre introducción a Guatemala mediante fuertes movilizaciones sociales.

I. Sobre la “Ley Monsanto”

En 2014 se aprobó la Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales, Decreto 19-2014, popularmente conocida como “Ley Monsanto”, debido a que era evidente la vinculación de la transnacional Monsanto con los alcances de la misma.

Se partía del argumento de proteger la propiedad intelectual sobre especies vegetales llamadas “obtentores”, las cuales pasarían por un proceso de registro, aunque penalizando la violación de un derecho del obtentor, pero incluyendo a todas las especies vegetales y abriendo la posibilidad de introducir especies vegetales que sufren de transformaciones por ingeniería genética. Ante la fuerte movilización social, el Legislativo tuvo que retirar la ley que, además de la amenaza de contaminación de la flora nativa, implicaba que, a partir del impulso de cultivar semillas patentadas, se perderían progresivamente las semillas nativas y su disponibilidad en el mercado, quedando dependiendo de la compra permanente de semillas.

A pocos meses y siempre bajo secretismo y opacidad, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales aprobó la denominada “Política Nacional de Bioseguridad de los Organismos Vivos Modificados 2013-2023” (Acuerdo Gubernativo 207-2014) que, bajo el criterio de “política”, no necesita una ley específica, pero que mediante un reglamento impulsado por el Ministerio de Economía (MINECO) y basado en el Protocolo de

Cartagena y del cual, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) desarrolló un Manual de Procedimientos, Acuerdo Ministerial No. 271-2019, con el argumento de que:

“La implementación de dicho reglamento aportará ventajas al sector agropecuario como acceder de manera ordenada a las nuevas tecnologías disponibles en el mercado tales como cultivos resistentes a los efectos del cambio climático, resistentes a plagas, con mayor tiempo de vida post cosecha, anaquel, entre otras, volviendo más rentable y competitivo el sector agrícola del país, facilitará la innovación agrícola, obteniendo mayores y mejores cosechas en menor área de producción”¹⁰.

El Reglamento Técnico de Bioseguridad de Organismos Vivos Modificados para uso Agropecuario abrió una consulta pública en julio de 2018 por parte del MINECO, aunque las organizaciones sociales interesadas no tuvieron conocimiento y se dieron informaciones falsas sobre sus alcances. Mediante un Manual de Procedimientos se abre la posibilidad a la introducción de Organismos Genéticamente Modificados -Transgénicos-, bajo la denominación de “Liberación” que implica incluso, la siembra directa, y con la única medida precautoria de que haya sido prohibida en su país de origen o procedencia.

10. Acuerdo Ministerial 271-2019 del MAGA. Recuperado en: <https://www.maga.gov.gt/sitios/visar/departamento-de-biotecnologia/>

En 2023, bajo el patrocinio de la Asociación de Exportadores de Guatemala (AGEXPORT) y el acompañamiento del MAGA, nuevamente se intentó introducir la “Ley

Monsanto” mediante la Iniciativa 6283, para la creación de la Ley Protección de Obtención de Vegetales.

Otra tendencia que ha logrado avanzar en Guatemala es el uso de las “semillas mejoradas”, las que se impulsan básicamente bajo el argumento de la rentabilidad en su producción. Para Darío Monterroso, del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC):

...el problema más grave es que en el proceso de mejoramiento de las semillas las hacen estériles, es decir, que no se reproducen y no es posible utilizarlas para la siguiente cosecha obligando al agricultor a volverla a comprar. Para entender mejor la conspiración que presenta la iniciativa de ley, se sabe que, en México, Monsanto controla el 70% del mercado de semillas y “quien controla la semilla de un país también puede controlar la alimentación”¹¹.

Sin embargo, las semillas nativas enfrentan otra amenaza para su conservación, en tanto que las semillas híbridas¹² se han desarrollado como una “alternativa” frente a la inseguridad alimentaria y, en la actualidad, se están desarrollando semillas que se supone serán Fortificadas mediante un proceso de Biofortificación. Si bien hay un aporte nutricional a las semillas fortificadas, las familias campesinas no las podrán utilizar nuevas cosechas, viéndose en la necesidad de comprarlas permanentemente, iniciándose así un proceso de dependencia ante la desaparición de sus semillas nativas.

Recientemente se ha publicado información sobre la asignación de Q. 5.0 millones en el Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2025 para la ONG MAIZ DE PODER, que plantea desarrollar un proyecto para la “fortificación de alimentos”. Sin embargo, aún no se explica de forma adecuada sobre los alcances del proyecto, violentando el derecho de la población a Conocer y Decidir sobre el impulso de proyectos que podrían poner en riesgo el Sistema Alimentario. En otras palabras, se violenta la Soberanía Alimentaria de nuestro país, incluso, llegando al extremo de financiarse desde el mismo Estado de Guatemala.

11. Revista electrónica RARN Manera de Ver. “Iniciativa de ley número 6283, protección de obtenciones vegetales”. Año 12. Edición 254, del 15 de octubre de 2023.
12. La principal diferencia entre las semillas Híbridas y las Transgénicas radica en que las primeras son el resultado de la polinización entre dos plantas diferentes, y por ello se considera que aún es natural, pero que en la segunda generación han perdido sus características naturales y solo rinde para una cosecha; mientras que las Semillas Transgénicas han sufrido de alteraciones genéticas, resultado del cruce de dos especies distintas y, por ello, reúne características que generalmente son tóxicas para la salud de su consumidor, ya sea humano o animal.



Recuperado de:

https://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Recursos%20Naturales/Politica_Nacional_de_Bioseguridad_de_Los_Organismos_vivos.pdf

2. El reto para que el Estado de Guatemala asuma sus compromisos políticos

Durante los gobiernos de Jimmy Morales (2016-2020) y Alejandro Giammatei (2020-2024) las políticas agroalimentarias, para el abordaje de la pobreza y para el desarrollo rural sufrieron de su estancamiento más abrupto desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, mediante el recorte presupuestario y la contracción administrativa. Como un argumento para la recuperación económica, las políticas comerciales y económicas reafirmaron su lógica a favor del libre comercio, la agroexportación y explotación de los recursos naturales, así como la contracción de los salarios de los sectores más empobrecidos. Esto implicó una profundización de pobreza en el medio rural, así como el debilitamiento de los sistemas alimentarios; además profundizando la expulsión de las familias campesinas hacia las ciudades y el exterior.

La llegada de un partido político como Movimiento Semilla que se asume como

socialdemócrata, a la conducción política del gobierno, en teoría implicaba la posibilidad de introducir un enfoque progresista basado en una agenda política de Derechos Humanos, pero, principalmente, de recuperación de las capacidades de un Estado colapsado por la intervenciones de gobiernos neoliberales, y por la ejecución de la estrategia pro impunidad y pro corrupción total, "Refundación Total", por parte del "Pacto de Impunidad". En este sentido, se hace necesario el abordaje social de los procesos que se venían impulsando hace dos décadas para orientar las discusiones, y se observa como un paso positivo la inclusión de esta temática en las discusiones del Acuerdo Agrario hacia la sostenibilidad del Sistema Alimentario nacional.

La relevancia de que las comunidades y organizaciones campesinas logren participar activamente en las discusiones para recuperar el Sistema Alimentario Nacional, radica en que se constituyen en actores fundamentales del mismo. Tanto como principales productores de los alimentos de consumo nacional, como en soportar de forma desproporcionada la pesada carga de sostener la economía nacional. El país tiene una deuda histórica con la población campesina que, a pesar de los avances nacionales de crecimiento económico, mantiene a su población con ingresos de hambre y, consecuentemente, en situación de pobreza y vulnerabilidad. Evidentemente, la prevalencia de la pobreza es funcional para las fracciones dominantes de la oligarquía dominante y su expresión política en las derechas emergentes, ya que le es factible reproducir un sistema que les garantiza la acumulación de riqueza y privilegios.

Se hace necesario el abordaje social de los procesos que se venían impulsando hace dos décadas para orientar las discusiones, y se observa como un paso positivo la inclusión de esta temática en las discusiones del Acuerdo Agrario hacia la sostenibilidad del Sistema Alimentario nacional.

El marco político guatemalteco favorece el abordaje del enfoque de derechos humanos. El Estado guatemalteco reconoce y garantiza la existencia de los Derechos Humanos y ha asumido compromisos políticos para su abordaje, a partir que es signatario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948. Jurídicamente se respalda en dos instrumentos más específicos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹³. Estos pactos internacionales se constituyen en mandato para la aplicación de los derechos

humanos y son instrumentos jurídicos internacionales de cumplimiento obligatorio. El contenido de la Constitución Política de la República (CPR) vigente en Guatemala se basa en los principios de los Derechos Humanos y se reconoce como muy avanzada en la materia¹⁴.

Al respecto de la problemática alimentaria, el enfoque de derechos plantea que su abordaje debe partir necesariamente de una integralidad que asuma la amplia cantidad de factores que logren crear capacidades en la población para defenderse de los retos de la pobreza y el hambre. En el caso de Guatemala, debe partir de reconocer políticamente que la producción de riqueza ha descansado históricamente sobre los hombros de la población más pobre, en especial los Pueblos Originarios y las comunidades campesinas, con la contrapartida de su concentración y acaparamiento por parte de las clases capitalistas oligarcas guatemaltecas. Una explotación que se ha basado en mecanismos instalados histórica e institucionalmente para garantizar que sus desiguales condiciones de vida y bajos salarios le lleven a vender su fuerza de trabajo para garantizar la reproducción del capital.

Los Derechos Humanos son interdependientes, no se desarrollan de forma aislada y, con base en esto, toda violación a un derecho humano tiene consecuencias en el ejercicio de otros derechos. En tal sentido, asumimos que la situación de pobreza es la principal evidencia de la violación integral de múltiples derechos para una población amplia, por tiempo prolongado, y cuyos formatos de violación logran instalarse, incluso, culturalmente, mediante mecanismos políticos con el objeto de “naturalizar” una situación de injusticia. De esta forma, se ha planteado reiteradamente que la pobreza en Guatemala tiene antecedentes históricos que parten desde el mismo momento del “descubrimiento y la invasión española”¹⁵, pasando por el régimen colonial y el afianzamiento y fundación de la “República” un proceso reforzado en la Modernidad y Postmodernidad mediante las posteriores políticas excluyentes de las diversidades sociales.

13. El Estado de Guatemala los ratifica al ser aprobados por el Congreso de la República el 19 de marzo de 1988. Ambos pactos ya se habían desarrollado en el contenido de la Constitución Política de la República de 1985.

14. La Constitución Política de la República, en su Título II, aduce a los Derechos Humanos, Artículos 3 al 139: Capítulo I Derechos Individuales; Capítulo II Derechos Sociales; Capítulo III Derechos Cívicos y Políticos. Además, el Estado de Guatemala es signataria de 171 instrumentos internacionales de derechos humanos del Sistema Universal e Interamericano.

15. Mendoza, Edgar. “Ciencias Sociales, Sociología y pobreza en Guatemala”. Revista Sociología. Porto Alegre, Año 7, n° 14, jul/diez 2005, páginas 274-30. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/soc/a/YqHNB8S9zcJkByLVGNrD-njy/>

Se ha planteado reiteradamente que la pobreza en Guatemala tiene antecedentes históricos que parten desde el mismo momento del “descubrimiento y la invasión española”, pasando por el régimen colonial y el afianzamiento y fundación de la “República” un proceso reforzado en la Modernidad y Postmodernidad mediante las posteriores políticas excluyentes de las diversidades sociales.

El hambre se asume como la principal evidencia y expresión de la pobreza debido a que, por lógica, las personas priorizan su acceso a los alimentos sobre otras necesidades como un proceso de reproducción básica. En la búsqueda del sustento alimenticio, las familias posibilitan su sobrevivencia y reproducción priorizando la alimentación sobre otras necesidades como la salud, la educación, el vestido, la vivienda, o la recreación¹⁶. Esto implica que, al no acceder a una alimentación adecuada y suficiente, previamente se obstaculizó el ejercicio de otros derechos básicos.

En tal sentido, no es casual que, además de ostentar el primer lugar del continente americano en situación de Desnutrición Crónica, Guatemala también ocupe el primer lugar en otros indicadores de desigualdad social, con

amplias brechas de desigualdad en el ingreso económico, el acceso a la tierra, o el acceso a la justicia; con altos índices de violencia contra la mujer y la niñez, de analfabetismo y bajo nivel educativo, así como de morbilidad y mortalidad por enfermedades prevenibles y vinculadas a la ausencia de servicios básicos.

Entendemos que “asumir políticamente” la pobreza va más allá de declaraciones públicas, actos simbólicos, o llamados a la conciencia. Implica la aplicación de políticas correctivas y profundas a la vez, que asuman el carácter estructural de las situaciones que reproducen la pobreza, por ejemplo:

- La promoción de una justa y equitativa distribución de la riqueza, mediante el acceso a salarios justos de la población trabajadora.
- Empoderamiento de las poblaciones urbana y rural para que desarrollen capacidades para la sostenibilidad de sus sistemas alimentarios.
- Garantizar el acceso a la educación de la población marginada en todos sus niveles.
- Desarrollar proyectos orientados a enfrentar las principales amenazas de una nación, esto es, sanitarios, educativos agrícolas y de seguridad social; y,
- Asegurar procesos para garantizar el respeto de los derechos de las poblaciones empobrecidas por parte de terceros y del propio Estado.

16. La ENCOVI 2023 establece que, en 2023, el Agregado de Consumo Anual por persona fue de Q. 17,280.50 de los cuales, el 38.2% fueron gastos de alimentación, 17.3% de vivienda, 12.2% servicios de vivienda; mientras que, apenas el 6.3% fue para educación, y el 2.3 para salud. El Agregado de Consumo es un indicador estadístico que suma todos los bienes de consumo de las personas, independientemente del ingreso. El consumo promedio anual per cápita alcanzó Q. 21,748.60 en 2006 -cifra deflactada a precios de octubre de 2023-, y cae a Q. 17,280.50 en 2023, lo que implica una caída real del 20.54%.

El hecho que todas las personas tengan garantizado el acceso a servicios sociales constituye el primer peldaño para ejercer Derechos Humanos y, consecuentemente, superar la pobreza. En general, implica realizar todas las responsabilidades que el Estado ha asumido en la Constitución Política de la República (CPR) vigente desde 1985, superando el criterio neoliberal de que la función estatal es de “facilitar” que el libre mercado, y que sean la cooperación internacional y la filantropía las que atiendan estas necesidades.

Los avances en materia del desarrollo de una institucionalidad social tienen dos hitos históricos: la Revolución de octubre de 1944 y los Acuerdos de Paz de 1996, etapas fundamentales para la instalación de una institucionalidad democrática, moderna e inclusiva de las múltiples diversidades sociales. Sin embargo, la más reciente ola neoliberal propiciada por los gobiernos de Jimmy Morales Cabrera (2016-2020) y el Frente de Convergencia Nacional (FCN)-Nación, y el de Alejandro Giammattei Falla (2020-2024) y Vamos -que constituyeron una continuidad de la ola neoliberal iniciada con ahínco por el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) y el Partido de Avanzada Nacional (PAN)- provocaron un desgaste deliberado para su disfuncionalidad, y eso ha llevado a serios impactos regresivos. Esto ocurre en el marco de la crisis global derivada de la Pandemia del Covid-19 en 2020, que afectó la economía de las familias más pobres e implicó un fuerte retroceso en los indicadores sociales de Guatemala.

La captura del Estado de Guatemala por parte de las fracciones capitalistas dominantes de la oligarquía guatemalteca se manifiesta en un desempeño deficiente y centralizado de las políticas sociales: educación, salud, sanidad, seguridad, que se basa en bajos presupuestos de las entidades rectoras, con el argumento de que no hay recursos suficientes. Para la población esto se traduce en analfabetismo, baja escolaridad, muerte por enfermedades prevenibles, además de vulnerabilidad frente desastres naturales, incluso frente a la delincuencia común. Además, garantiza la dependencia de la venta de estos servicios básicos por parte del empresariado corporativo fundamentalmente.

Otro conjunto de políticas que generalmente pasan inadvertidas para la población, garantiza la reproducción del sistema de privilegios para las clases dominantes. Las políticas laborales en Guatemala mantienen bajos los ingresos de la población trabajadora y permiten, por no decir toleran, las violaciones a los derechos laborales, fundamentalmente en lo que se supone que es el Salario Mínimo, que para los trabajadores campesinos significa incluso menos de la mitad del mismo. Las políticas económicas favorecen con privilegios las actividades empresariales privadas bajo la lógica y la argumentación de que implican inversión necesaria para generar empleos, aunque, en general, se observa que no logran impactar en cuanto al mejoramiento del empleo o el ingreso de la población trabajadora.

La problemática del hambre y la desnutrición se ha abordado desde el Estado de Guatemala principalmente a partir de sus manifestaciones, y en mucho menos peso por sus causas. Estas acciones básicamente se han constituido en asistencialismo mediante la recuperación nutricional de la niñez que padece Desnutrición Aguda. En segundo plano, se han definido programas de apoyo al consumo de alimentos, principalmente por

Las políticas laborales en Guatemala mantienen bajos los ingresos de la población trabajadora y permiten, por no decir toleran, las violaciones a los derechos laborales, fundamentalmente en lo que se supone que es el Salario Mínimo, que para los trabajadores campesinos significa incluso menos de la mitad del mismo.

medio de programas de alimentación escolar que excluyen a la población de primera infancia; comedores populares que igualmente excluyen a la población rural; micronutrientes a mujeres embarazadas y menores de 3 años, enfocada en los primeros 1000 días del infante. Mientras que las entregas de apoyos de granos básicos son focalizadas en el tiempo y el espacio geográfico. De esta cuenta, la problemática de los bajos ingresos de las familias campesinas y del encarecimiento de los alimentos se queda dependiendo de las posibilidades del “libre mercado”.

La “focalización” de las intervenciones estatales se plantea como una acción para argumentar que el Estado es débil por la falta de recursos, pero busca cumplir con sus responsabilidades con eficiencia. Con esta aparente debilidad se invoca a la intervención de otros actores, particularmente los privados personificados en las familias y clases capitalistas del empresariado corporativo y oligárquico aglutinado en las diferentes cámaras empresariales que se integran en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), así como de la Cooperación Internacional, para que atiendan una responsabilidad que les compete.

Según lo indica la representante ante la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS)-SINASAN, María Ramos¹⁷:

“Cuando se focaliza mucha inversión en un territorio específico, se deja todo lo demás como está, y ese es el resultado que tenemos (...) El modelo de gestión por resultados que se instaló en Guatemala es básicamente un modelo de gestión por gasto; solo vemos la ejecución presupuestaria y no vemos que los niños estén mejor. No importa cuántos millones se le ponga, los datos están igual o peor. Si seguimos haciendo las mismas cosas, vamos a tener los mismos resultados...”

...Este año no hemos sentido ese diálogo con las instituciones, no hemos visto ese llamado para que todos nos sentemos a trabajar en esa problemática que a todos nos interesa resolver”

3. La situación de pobreza y hambre a la llegada del Movimiento Semilla al gobierno

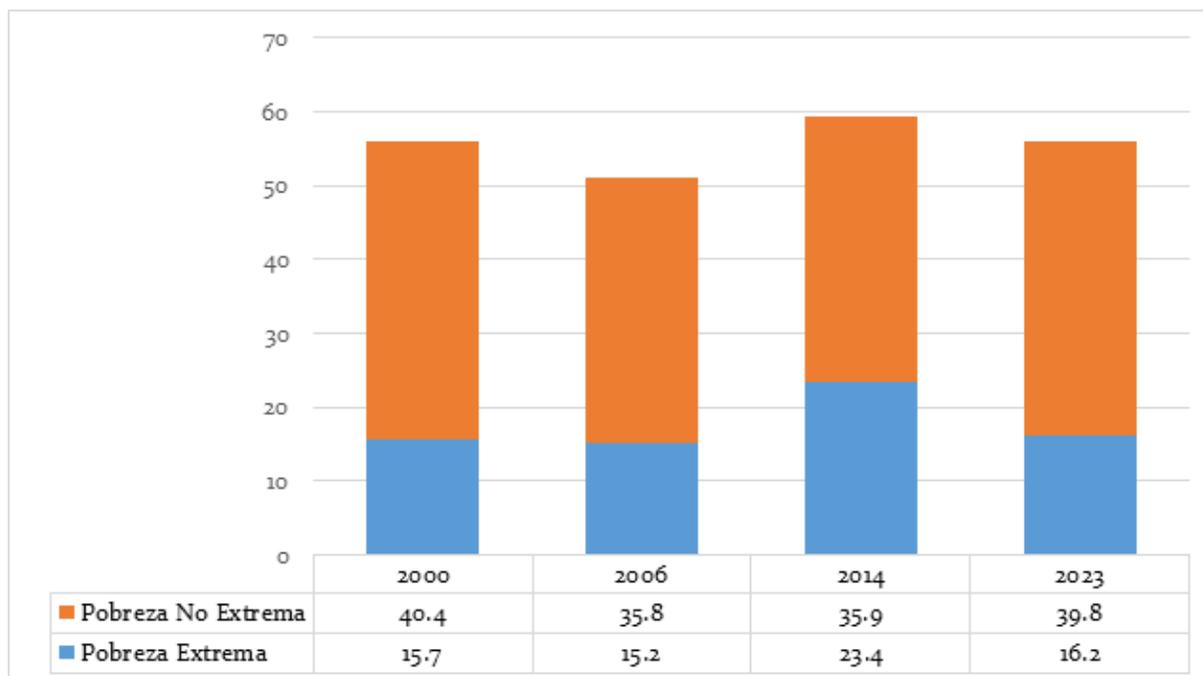
Tras una temporalidad de nueve años, recientemente se publicó por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE) la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2023, la cual indica que la pobreza se habría reducido 3.6 puntos porcentuales, pasando del 59.6% al 56.0%, respecto del 2014¹⁸. El mensaje de mejoramiento de las condiciones

17. Diario Prensa Libre. “No hay una estrategia específica de prevención”. Entrevista a María Ramos, 30 de diciembre de 2024.

18. INE. (2024). “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2023. Principales resultados de Pobreza y Desigualdad”. Guatemala.

de pobreza de la población en general se refuerza al indicar que la Pobreza Extrema se redujo considerablemente, pasando del 23.4% al 16.2%, una fuerte reducción de 7.2 puntos, e implicaría que la situación de Pobreza extrema se logró recuperar a los niveles de 2000 y 2006 -15.7% y 15.2% respectivamente-.

Gráfica 1
Guatemala: evolución de la Pobreza General y la Pobreza Extrema
Comparativo 2000, 2006, 2014 y 2023
(Cifras en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información del INE (2024). “Encuesta sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2023. Principales resultados de Pobreza y Desigualdad”. Guatemala.

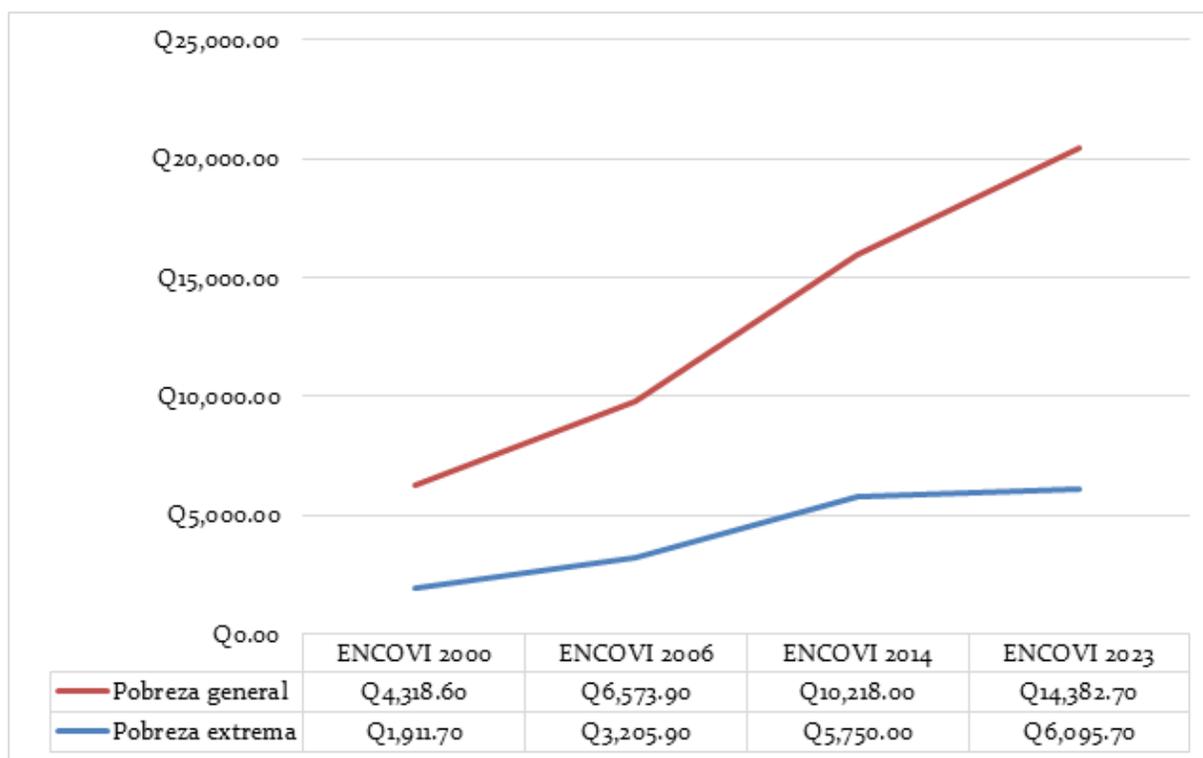
El INE establece la línea de pobreza extrema como el nivel en que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo mínimo de alimentos. En 2006, este indicador fue de Q. 3,205.90; en 2014 se estableció en Q. 5,750.00 *per cápita* anual; mientras que para 2023 se estableció en Q. 6,381.2 para el área urbana y Q. 5,781.5 para el área rural¹⁹. 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. Respecto a este indicador, para 2006 se estableció en Q. 6,573.90 y para 2014 en Q. 10,218.00 *per cápita* anual; para 2023 se estableció para el área urbana en Q. 15,911.20 y para el área rural en Q. 12,700.10.

Se generan varias dudas que sería muy útil aclarar por parte del INE en cuanto a que el informe de la ENCOVI 2023 aún no se presenta en su versión definitiva y solamente se

19. INE (2024), op. cit.

publica en cuanto a sus “principales resultados”. Por ejemplo, se plantea que en el periodo 2014-2023 la línea de la pobreza extrema²⁰ se habría incrementado solamente Q. 345.70 en nueve años, lo que contrasta con las tendencias históricas que se habían presentado por la misma institución anteriormente. El incremento de la línea de pobreza extrema en el periodo de 2000-2006 fue de Q. 1,294.20 en seis años; y en el período de 2006-2014 fue de Q. 2,544.10 en ocho años. El problema principal es que estos datos tienen un efecto en los posteriores análisis sobre Pobreza General y Pobreza Extrema, que en ambos casos decrecen respecto de la última ENCOVI, cuando aún se sufren las consecuencias socioeconómicas de la Pandemia del Covid-19.

Gráfica 2
Evolución de las líneas de Pobreza General y Pobreza Extrema
Comparativo 2000, 2006, 2014 y 2023
(Cifras en quetzales de cada año)



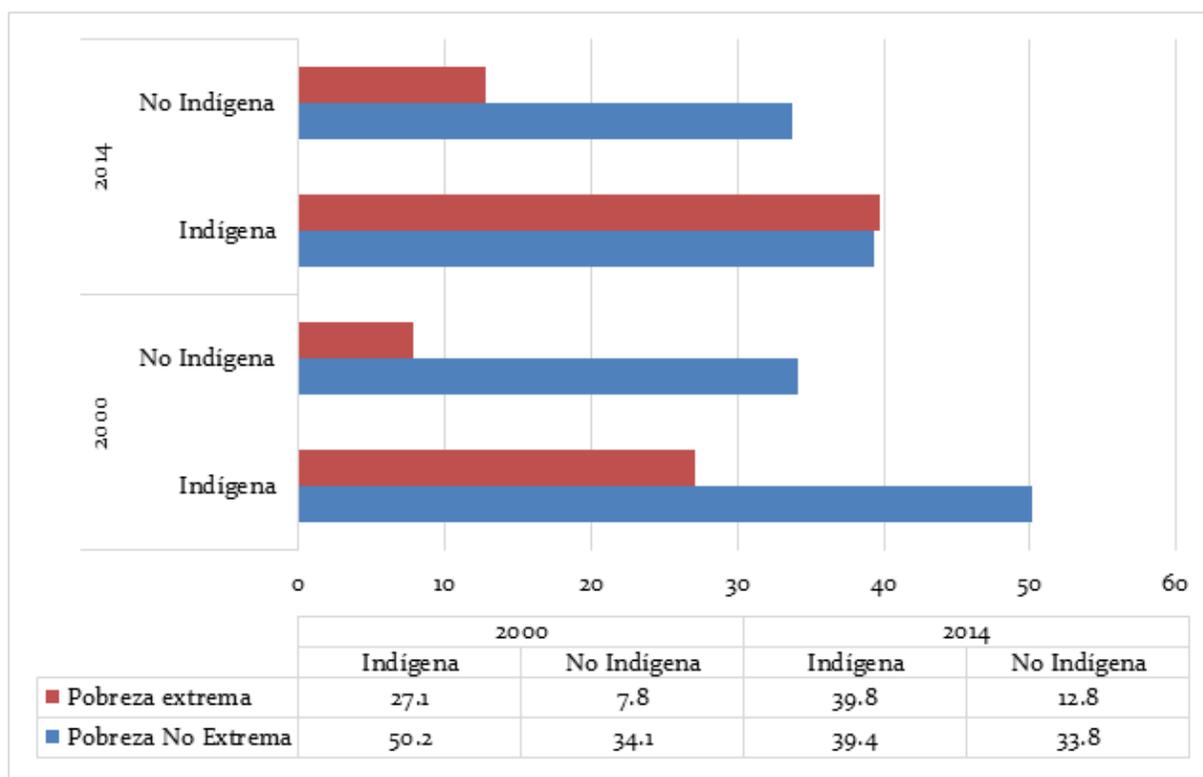
Fuente: elaboración propia con información del INE (2024). “Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2023. Principales resultados de Pobreza y Desigualdad”. Guatemala.

Se espera que pronto se publique el Informe Final de la ENCOVI 2023, ya que entre los “principales hallazgos” no se expone uno de los principales referentes para analizar la desigualdad social, como lo es el componente étnico. La evolución de los indicadores de pobreza entre 2000 y 2014 evidenciaban que la brecha de la pobreza entre la

20. El INE define la Línea de Pobreza Extrema como un índice de referencia económica del costo para obtener el mínimo de calorías necesarias para una persona normal -línea de pobreza extrema-; mientras que la Línea de Pobreza General se establece cuando se suman otros elementos básicos como educación, salud, servicios, etc.

población indígena y la no indígena se amplió. Hace una década, la situación de pobreza general era el doble para la Población Indígena que para la No Indígena. Solamente entre el 2000 y el 2014 la pobreza extrema se incrementó 12.7 puntos porcentuales para la población indígena, llevando a que 79.2% de dicha población se encontraran bajo la línea de pobreza, la mitad de ellas, en situación de pobreza extrema. La población no indígena bajo la línea de pobreza también aumentó del 41.9% al 46.6%. En cuanto a la pobreza extrema, mientras que la población indígena pasó del 27.3% al 39.8%, la población no indígena pasó del 7.8% al 12.8% en el periodo 2000-2014.

Gráfica 3
Porcentaje de poblaciones indígena y no indígena en situación de Pobreza General y Pobreza Extrema Comparativo 2000-2014 (Porcentaje de la población)



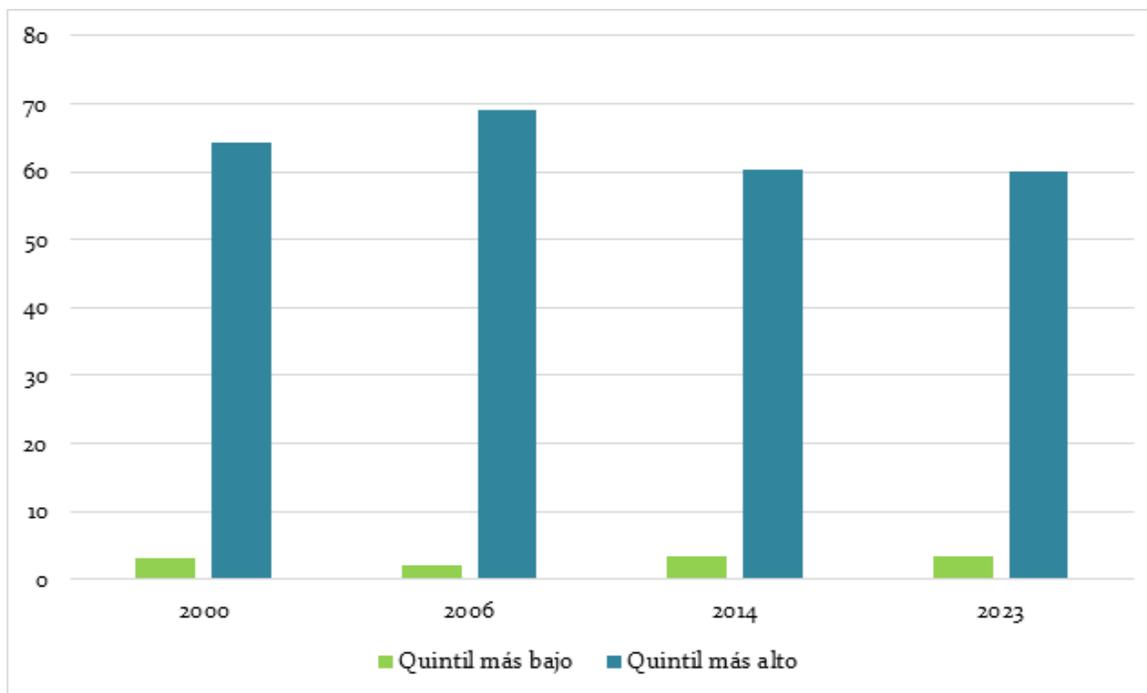
Fuente: elaboración propia con información del INE (2015). "Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2014". Guatemala.

En 2014, el INE estableció que la línea de pobreza extrema representaba el costo de adquirir las 2,246 calorías mínimas recomendadas para el área urbana, y 2,362 calorías mínimas recomendadas para el área rural. Sin embargo, en 2024 sin mayor explicación, este indicador se redujo casi un 9% y actualmente se asume que el consumo calórico humano mínimo es de 2,052 calorías para el área urbana, y de 2,172 para el área rural. Por otra parte, también se redujo el número de integrantes promedio de la familia a

4.16 miembros en lo urbano, y 4.80 miembros en lo rural. Consecuentemente, estas “adaptaciones” implican una reducción de los consumos familiares y, por ende, un “abaratamiento” de la Canasta Básica Alimentaria (CBA)²¹.

En cuanto a la desigualdad del ingreso, es evidente que se mantiene en una situación muy similar desde hace tres décadas. En el año 2000, el 20.0% de la población con menos recursos captaba el 3.02% del total del consumo nacional; en el año 2006 se redujo al 2.04% del total del consumo nacional, y en el 2014 se da un ligero incremento al pasar al pasar al 3.48%. Para 2023, la proporción del quintil más bajo respecto del consumo total es del 3.45%, mientras que la participación del más alto es del 59.88%. En el año 2023, el quintil de mayor participación en el consumo refleja 17.33 veces más consumo que la quinta parte de la población con menos recursos²².

Gráfica 4
Evolución de la desigualdad entre el quintil más alto y el quintil más bajo
Comparativo 2000, 2006, 2014 y 2023.
(Cifras en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información del INE (2024). “Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2023. Principales resultados de Pobreza y Desigualdad”. Guatemala.

Según la clasificación de seguridad alimentaria por el tipo de hogar, el 80% de la población sufre algún tipo de inseguridad alimentaria; el 45.9% de hogares presentan inseguridad leve; el 19.5% inseguridad moderada, y el 14.6% inseguridad severa.

21. INE. (2024). “Canasta Básica Alimentaria – Noviembre de 2024”. Guatemala.

22. El índice de desigualdad que compara la participación de los quintiles más alto y más bajo en el acceso del ingreso: en ambos casos, el 20% de la población.

En el análisis regional de la Pobreza Extrema se observa una fuerte reducción en 18 de los 23 departamentos de Guatemala, entre 2014 y 2023. Los departamentos con mayor reducción destacan: Sololá con 31.1%; Izabal con 20.3%; Chiquimula con 15.8%; Chimaltenango con 17.6%; San Marcos con 15.1%; y Quetzaltenango con 13.9%. A la vez se observa un incremento de la pobreza en cinco departamentos: Jalapa con 12.2%; Baja Verapaz con 11.2%; Alta Verapaz con 4.9%; Santa Rosa con 3.3%; y Huehuetenango con 1.1%.

Llama la atención que según estos datos el departamento de Guatemala casi logra alcanzar la erradicación de la Extrema Pobreza, alcanzando el 1.1% de toda su población, y en segundo lugar de esta erradicación se ubica Sacatepéquez con el 2.5%, y Quetzaltenango al alcanzar el 2.8%.

Cuadro 1
Guatemala: Pobreza Extrema y No Extrema
Comparativo 2014 y 2023
(Cifras en porcentajes)

Departamento	2014		2023	
	Extrema	No extrema	Extrema	No extrema
Guatemala	5.4	27.9	1.1	20.5
El Progreso	13.2	40	5.1	41.3
Scacatepéquez	8.4	32.7	2.5	36.2
Chimaltenango	23.4	42.7	5.8	42
Escuintla	11.2	41.7	2.6	36.6
Santa Rosa	12.9	41.4	16.2	57.8
Sololá	39.9	41.1	8.8	53.1
Totonicapán	41.1	36.4	10.1	52
Quetzaltenango	16.7	39.4	2.8	41.3
Suchitepéquez	19.8	43.9	7.7	46
Retalhuleu	15.3	40.8	4.1	46.8
San Marcos	22	38.2	6.9	46.8
Huehuetenango	28.6	45.2	29.7	51.6
Quiché	41.8	32.9	34.4	52
Baja Verapaz	24.6	41.7	35.8	44.3
Alta Verapaz	53.6	29.5	58.5	31.8
Petén	20.2	40.7	8.4	42.2
Izabal	35.2	24.7	14.9	35.6
Zacapa	21.4	34.6	13.5	39.1
Chiquimula	41.1	29.5	25.3	34.3
Jalapa	22.3	44.9	34.5	45.4
Jutiapa	24.2	38.5	18.8	55.2

Fuente: elaboración propia con información del INE (2024). "Encuesta sobre Condiciones de Vida ENCOVI 2023. Principales resultados de Pobreza y Desigualdad". Guatemala.

3.1 Incremento de los Salarios Mínimos en 2025

Los salarios mínimos en Guatemala han tenido una evolución muy lenta, al punto que generalmente no logran nivelarse en relación a la inflación y tampoco alcanzan a completar los costos de los alimentos. Durante los gobiernos de la última década se observa que, una estrategia para mantenerlos limitados ha sido revisar constantemente la metodología para el establecimiento del costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), para que, de forma estadística, se disminuya la “brecha” entre ambas cifras. En el transcurso de la última década, los salarios mínimos prácticamente se han disminuido, pues al deflactar los mismos se observa que el supuesto “incremento” no logra nivelarse. Además, sin mayor explicación metodológica se ha impuesto la tendencia de que los incrementos sean mayores en el departamento de Guatemala, menores para el sector agrícola y para las actividades de maquila.

- **2020:** aumento del 3% para las actividades no agrícolas y de exportación y maquila.
- **2021:** no hubo aumento.
- **2022:** aumento del 4.75% para todas las actividades económicas.
- **2023:** aumento del 7% para todas las actividades en el departamento de Guatemala, y 4% para las actividades en el resto de los departamentos.
- **2024:** aumento del 6% para la actividad agrícola y 6.6% para las actividades no agrícolas, exportadora y de maquila en el departamento de Guatemala. En el resto de los departamentos, el aumento fue de 4.3% para la actividad agrícola, 4.6% para la no agrícola y 3.6% para la exportadora y de maquila.
- **2025:** aumento aproximado del 10%. El mayor en más de una década.

Cuadro 2
Salario Mínimo
Comparativo 2024 y 2025
(Cifras en porcentajes)

Circunscripción económica	Actividad económica	Salario 2024 Q.	Salario 2025 Q.	Diferencia interanual
Departamento de Guatemala	Agrícola	3,516.86	3,843.55	326.69
	No agrícola	3,634.59	3,973.05	338.46
	Maquila y actividades de exportación	3,343.01	3,528.59	185.58
Departamentos exceptuando a Guatemala	Agrícola	3,374.42	3,686.86	312.44
	No agrícola	3,477.82	3,800.60	322.78
	Maquila y actividades de exportación	3,171.90	3,347.21	175.31

*Fuente: elaboración propia con información del Gobierno de Guatemala del 22 de diciembre de 2024.
 Recuperado en: <https://guatemala.gob.gt/comunicado-2/>*

4. Las políticas públicas orientadas al abordaje de la problemática alimentaria

Frente a una problemática tan indignante como el hambre, durante más de 20 años de implementación de acciones estatales coordinadas, han sido constantes los llamados sociales para que se impulsen acciones contundentes. Sin embargo, en estas dos décadas los resultados prácticamente son irrelevantes y los indicadores, incluso, han retrocedido, exponiendo que tantos abordajes han sido erráticos o han sido mal implementados. De hecho, aún no se reconoce políticamente esta situación, lo que debería orientar a realizar una evaluación para conducir a planes estratégicos que realmente tengan un sentido viable y sostenible. Hasta el momento se observa que las "estrategias" para la SAN, generalmente son una réplica de la anterior, perdiéndose el sentido de la misma palabra estrategia.

Una estrategia es un conjunto de acciones previamente estudiadas y planificadas que buscan identificar la mejor opción, en tiempo y espacio, y según los recursos disponibles, para realizar acciones alineadas entre sí, para que logren el cumplimiento de un objetivo. Estas acciones se adecúan al escenario sociopolítico, en el cual se reconocen los aspectos que podrían obstaculizar la realización del mismo. De esta forma, se abordan todos los componentes de una problemática mediante una reflexión muy profunda de sus elementos descompuestos en sus factores más elementales. En tal sentido, una estrategia tiene la característica que debe sintetizarse en una Teoría de Cambio que determine que, un conjunto de acciones implementadas de forma coordinada, provocan el cambio buscado.

Una estrategia de política pública debe ser sostenible en el tiempo, y para ello se requiere de respaldo político en el corto, mediano y largo plazo. Las acciones iniciadas

deben contar con el seguimiento adecuado para alcanzar metas intermedias, las cuales deben ser medidas y valorados sus alcances para aplicar correctivos cuando sean necesarios. Esto lleva a la superación de etapas que posteriormente consolidan nuevos escenarios, más favorables para alcanzar las metas finales. Una estrategia no es infalible por muy desarrollada que sea, por lo que debe ajustarse constantemente a las nuevas condiciones que se van alcanzando. Por su parte, las acciones no deben improvisarse; deben basarse en sus aprendizajes y experiencias negativas para que los nuevos abordajes se ajusten cada vez más a la realidad.

Una estrategia para el abordaje del hambre se constituye en uno de los retos más complejos de abordar, e implica un fuerte compromiso político considerando que es un problema multitemático, integral y producto de situaciones históricas cuya superación es compleja. Sin embargo, los constantes “relanzamientos” de planes, campañas y estrategias, evidencian que no hay claridad sobre el cambio que se pretende alcanzar. Durante las últimas tres décadas, el Estado guatemalteco ha implementado más de una decena de planes y estrategias vinculadas a la problemática alimentaria, algunos de carácter nacional, otros regionales, coyunturales o con la intención de “contener” problemáticas recurrentes, como la sequía. A pesar del constante cambio en las planificaciones, se evidencia que no hay un cambio real entre estos planes y se centra en los mismos postulados, centrados en atender efectos y no las causas.

Durante las últimas tres décadas, el Estado guatemalteco ha implementado más de una decena de planes y estrategias vinculadas a la problemática alimentaria, algunos de carácter nacional, otros regionales, coyunturales o con la intención de “contener” problemáticas recurrentes, como la sequía. A pesar del constante cambio en las planificaciones, se evidencia que no hay un cambio real entre estos planes y se centra en los mismos postulados, centrados en atender efectos y no las causas.

4.1 El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2023-2032

En 2022, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) aprobó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para un periodo de 15 años (2022-2037). El mismo fue elaborado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) con el acompañamiento de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) actualizando el documento vigente desde 2006. Para su operativización, posteriormente se presentó el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2023-2032.

El PESAN 2023-2032 parte de reconocer que en el tercer Informe de la Revisión Nacional Voluntaria de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los 14 indicadores

vinculados a seis metas, solamente un indicador tuvo un comportamiento positivo, dos retrocedieron y 11 se mantuvieron estancados.

“Las seis metas corresponden a los subtemas de reducción de la desnutrición crónica; disponibilidad de tierras con capacidad de uso para la producción de granos básicos que garanticen la seguridad alimentaria; productividad agrícola; poner fin al hambre y asegurar el acceso a una alimentación sana; y sostenibilidad de sistemas de producción, proyectos de agricultura familiar y agricultura tecnificada”.

Se valora positivamente este reconocimiento político de que solamente un indicador tuvo avance positivo, lo que daría la oportunidad a un nuevo abordaje, sin embargo, esto no se presenta.

Prácticamente queda marginal la intención que una Estrategia parte de una problemática y busca alcanzar un objetivo y, para tal sentido, se hace necesaria la utilización de una “teoría de cambio” que establezca qué es lo que tiene que ocurrir para alcanzar el cambio buscado. Sin embargo, los objetivos que se presentan son más institucionales que de retoma de la problemática alimentaria. Evidentemente, los objetivos que se plantean son intrínsecos a todo desempeño institucional, por lo que no es necesario explicarlas y, mucho menos, asumirlas como la intención de un Plan para abordar una problemática tan grave como la alimentaria.

Como objetivo general, el PESAN 2023-2032 plantea:

Desarrollar acciones estratégicas de SAN, considerando la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2022-2037, para orientar a los actores del SINASAN en la toma de decisiones que coadyuven en la transformación de las causas que inciden en la inseguridad alimentaria y nutricional.

Como objetivos específicos:

- Orientar las decisiones de planificación, programación y presupuesto de las entidades que conforman el SINASAN, con base en el marco de resultados a nivel estratégico, intermedio e inmediato alineado a la POLSAN, de forma diferenciada y focalizada en los grupos de población y territorios priorizados.
- Facilitar la coordinación y complementariedad en la prestación de los bienes y servicios de las entidades que conforman el SINASAN, con base en la lógica multicausal de la InSAN.
- Identificar los mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan la revisión sistemática de los resultados del PESAN 2023-2032 para la toma de decisiones, en el marco del CONASAN.

Los diagramas de cadena causal de resultados orientan de alguna forma las acciones más específicas.

Tabla 1
Cadena causal de resultados
Vinculación de los ejes del PESAN 2023-2032 con la POLSAN 2022-2037

Eje	Insuficiente Disponibilidad Alimentaria
Objetivo específico de la POLSAN	Promover sistemas alimentarios sostenibles (producción, elaboración, distribución, acceso, preparación y consumo de alimentos) para que todas las personas puedan acceder a una alimentación sana, nutritiva, inocua, suficiente y con pertinencia cultural.
Causa directa	Dieta inadecuada en cantidad, calidad y variedad.
Eje temático de la POLSAN	Suficiente producción de alimentos de origen animal o vegetal.
Causas indirectas del Modelo Conceptual del PESAN	Primer nivel: <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente Disponibilidad Alimentaria. Segundo nivel: <ul style="list-style-type: none"> • Baja producción de alimentos de origen animal o vegetal para el consumo local. • Insuficiente diversificación de la producción de alimentos de origen animal.
Eje	Limitado Acceso Físico a Alimentos Frescos, Variados y Nutritivos
Objetivo específico de la POLSAN	Promover sistemas alimentarios sostenibles: producción, elaboración, distribución, acceso, preparación y consumo de alimentos, para que todas las personas puedan acceder a una alimentación sana, nutritiva, inocua, suficiente y con pertinencia cultural.
Causa directa	Dieta inadecuada en cantidad, calidad y variedad.
Eje temático de la POLSAN	Suficiente producción de alimentos de origen animal o vegetal.
Causas indirectas del Modelo Conceptual del PESAN	Primer nivel: <ul style="list-style-type: none"> • Limitado acceso físico a alimentos frescos, variados y nutritivos Segundo nivel: <ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de cultivos y cosechas por fenómenos climáticos. • Producción de alimentos sin control de calidad y no inocuos. • Limitado acceso a mercados locales para la compra y venta de alimentos.
Eje	Limitada Capacidad Adquisitiva para la Compra de Alimentos Frescos, Variados y Nutritivos
Objetivo específico de la POLSAN:	Promover sistemas alimentarios sostenibles: producción, elaboración, distribución, acceso, preparación y consumo de alimentos, para que todas las personas puedan acceder a una alimentación sana, nutritiva, inocua, suficiente y con pertinencia cultural.
Causa directa	Dieta inadecuada en cantidad, calidad y variedad.
Eje temático de la POLSAN	Capacidad adquisitiva para la compra de alimentos frescos, variados y nutritivos.

Causas indirectas del Modelo Conceptual del PESAN	<p>Primer nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitada capacidad adquisitiva para la compra de alimentos frescos, variados y nutritivos. <p>Segundo nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alto precio de alimentos frescos y nutritivos, especialmente de fuentes de proteína animal. • Bajos ingresos familiares, desempleo y subempleo.
Eje	Ingesta Inadecuada de Alimentos
Objetivo específico de la POLSAN	Incidir en el mejoramiento de las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos de salud, agua y saneamiento, para que garanticen a toda la población condiciones de salud y de ambiente, necesarias para un óptimo aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos.
Causa directa	Inadecuado aprovechamiento biológico de alimentos inocuos, saludables, variados y nutritivos.
Eje temático de la POLSAN	Ingesta adecuada de alimentos
Causas indirectas del Modelo Conceptual del PESAN	<p>Primer nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingesta inadecuada de alimentos <p>Segundo nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos y prácticas inadecuadas de alimentación, preparación, manipulación, almacenamiento, distribución y conservación de alimentos. • Débil marco regulatorio y poca vigilancia vinculada a la promoción, publicidad, comercialización de productos poco saludables y nutritivos.
Eje	Estado de Salud Deficiente, incluyendo las Enfermedades e Infecciones, agudas y crónicas
Objetivo específico de la POLSAN	Incidir en el mejoramiento de las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos de salud, agua y saneamiento, que garanticen a toda la población condiciones de salud y de ambiente necesarias para un óptimo aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos.
Causa directa	Inadecuado aprovechamiento biológico de alimentos inocuos, saludables, variados y nutritivos.
Eje temático de la POLSAN	Adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos
Causas indirectas del Modelo Conceptual del PESAN	<p>Primer nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado de salud deficiente, incluyendo las enfermedades e infecciones (agudas y crónicas) <p>Segundo nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inadecuadas condiciones en las viviendas, centros educativos y comunidades. • Debilidad en los programas de salud preventiva y curativa en todo el ciclo de vida: atención prenatal, neonatal, inmunización, primera infancia, salud reproductiva, carencia de micronutrientes, ECNT, etc. • Inadecuada actividad física

Fuente: elaboración propia con información del “Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2023-2032”.

4.2 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)²³

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) tuvo un desempeño muy deficiente durante el primer año de la administración del Movimiento Semilla. De los Q. 1,385 millones que manejó, solamente logró una ejecución del 70.46% de su presupuesto, a pesar que tuvo un incremento de Q. 435 millones.

Las actividades con desempeño más deficiente fueron las siguientes:

- Fortalecimiento de la administración del agua, 32% de avance.
- Servicios de formación y capacitación, 43%.
- Servicios para la producción agrícola sostenible, 45%.
- Promoción de la agricultura sensible a la nutrición y fomento de huertos, 48%.
- Construcción, ampliación, mejoramiento y reposición para el riego, 60%.

En tanto que, en el avance físico, se observan datos sumamente deficientes:

- De los 50,974 productores que recibirían asistencia técnica por condición de vulnerabilidad alimentaria, solamente se cubrieron 2,893, el 5.7%.
- De los 50 mil productores que recibirían insumos y bienes agrícolas por condiciones de vulnerabilidad para la restauración de sistemas productivos, solamente se cubrió 1,919, el 3.8%.
- De los 141,250 productores que recibirían capacitación y asistencia técnica para la implementación de huertos familiares comunitarios, solamente se tuvo cobertura para 13,945, el 9.9%.
- De los 25,350 productores que recibirían capacitación y asistencia técnica para almacenamiento de alimentos, solamente se cubrió a 1,220, el 4.8%.
- El estipendio y capacitación para conservación de suelos se programó para 175 mil personas y no se ejecutó.
- De los 506,576 productores que recibirían capacitación, asistencia técnica e insumos para mejorar la productividad agrícola sostenible, solamente se cubrió a 27,934, el 5.5%.
- De los 506,161 productores que recibirían capacitación y asistencia técnica para mejorar la productividad agrícola, solamente se cubrió a 27,519, el 5.4%.

23. Segmento realizado con información del POASAN 2024, SESAN.

- De 10 proyectos de construcción de sistema de riego programados para varios departamentos, solamente se implementó uno en Jalcaltenango, y no se ejecutaron nueve proyectos programados para El Estor, Izabal; Monjas, Jalapa; La Blanca, San Marcos; San Lorenzo Suchitepéquez; Casillas, Santa Rosa; Cubulco, Baja Verapaz; Guana-gazapa, Escuintla; Nentón y Malacatancito, Huehuetenango.

4.2.1 Fondo para el apoyo del campesino de autoconsumo: el “Bono Campesino”

El MAGA, a través del Viceministerio de Seguridad Alimentaria (VISAN) y la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER), implementan el Programa del Bono Campesino.

Al respecto, es importante reconocer que, como parte del Acuerdo Agrario suscrito entre el actual gobierno y las organizaciones campesinas, se ha retomado el uso de fertilizantes orgánicos, semillas nativas, e insumos agrícolas. Sin embargo, la entrega de los apoyos es muy limitada en lo geográfico y se mantiene la entrega de fertilizantes químicos. Además, se ha denunciado que se mantienen los formatos en los que políticos locales se hacen presentes para “hacer entrega” de los insumos y apoyos.

El denominado “Bono Campesino” tuvo una asignación de Q. 400 millones para la compra de fertilizantes, semillas mejoradas de maíz, de frijol, de yuca, camote y hortalizas; además, instrumentos de labranza, palas, piochas y bombas de aspersión. En 2024, se establecieron Q. 95 millones para abono orgánico -gallinaza, lombricompost-, esperando cubrir el 70% de los productores de autoconsumo, unas 237 mil personas. Para herramientas agrícolas se asignaron Q. 70 millones: machetes, palas, piocha, azadón y bombas de mochila, esperando alcanzar 80 mil personas. En cuanto a semillas, se asignaron Q. 7 millones para maíz, frijol y hortalizas para 80 mil personas. En cuanto al abono orgánico, tuvo una asignación de Q. 92 millones, aunque no se cumplieron las programaciones. Una empresa -El Pilar- que adjudicó Q. 17 millones, no cumplió y se rescindió el contrato. A otras empresas se adjudicó Q. 75 millones para alcanzar 199 mil productores.

Persisten dudas sobre los procesos de selección y adjudicación, en tanto que algunas empresas no tenían la especialidad para cumplir con el servicio que ofrecieron. Se cuestiona, además, que posiblemente los fertilizantes no eran de buena calidad, pero el MAGA aún no ha realizado un monitoreo de control de calidad. Los departamentos que no pudieron recibir el fertilizante en 2024 por las deficiencias en los procesos de distribución fueron 10. Solo se cumplió con el 32% de la población destinataria ante la incapacidad de los proveedores para cumplir con las programaciones. De 50 mil beneficiarios quedaron pendientes 27 mil²⁴.

24. Con información de la reunión de los Viceministros del MAGA con diputados de la bancada del partido Voluntad, Oportunidad y Solidaridad (VOS), realizada el 10 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.facebook.com/AldoDavilaGt/videos/1294426894957919>



*Familias campesinas recibiendo insumos del “Bono Campesino en Jocotán, Chiquimula
 Foto recuperada en: <https://guatemala.gob.gt/familias-de-chiquimula-jocotan-reciben-bono-campesino/>*

En cuanto al abono químico, en 2024 se adjudicaron Q. 273 millones, pero solamente se avanzó el 42% por incumplimientos de las empresas contratadas.

4.2.2 Crédito Campesino Tob´anik

Mediante el Acuerdo Ministerial 229-2024, el MAGA aprobó la asignación de un fondo de Q. 500 millones al Crédito Hipotecario Nacional (CHN), ejecutable durante 15 años, cuyo objetivo es trasladar créditos a pequeños y medianos productores agrícolas por medio de las entidades financieras y cooperativas que tengan al menos dos años de experiencia en gestión de créditos agrícolas.

El denominado “Crédito Campesino” o Tob´anik fue aprobado para que sea un complemento a las acciones de apoyo conocidas como “Bono Campesino”, en lo que se considera que debió ser un “crédito blando”. Sin embargo, este crédito tiene una tasa de interés anual del 10.5% que, sumado al 3% del seguro agrícola, llega a un 13.5% que pagarán los pequeños productores, y que supera casi por el doble, al interés de los bancos comerciales nacionales y cooperativas agrícolas que se encuentra entre el 6% y el 8%. Se supone que el alto costo se debe a que el CHN debe trasladar a estas entidades financieras que entregarán a los agricultores, constituyéndose en intermediarios del fondo.

Según el MAGA, podrían ser sujetos del crédito unos 202,269 pequeños productores, y 2,758 medianos productores. Los pequeños productores pueden gestionar créditos desde Q. 3 mil hasta Q. 150 mil, en tanto que los medianos hasta Q. 300 mil.

Como criterio de elegibilidad, el MAGA ha definido que pueden ser sujetos de créditos cuando se demuestre que tienen excedentes y sus actividades sean rentables en producción de hortalizas y granos básicos, por lo que espera que estos alcancen un 20% de rentabilidad.

En tal sentido, se observa que es casi imposible para un pequeño agricultor de subsistencia cumplir con esos requisitos, por lo que se corre un alto riesgo que este proyecto fracase. El fondo que ya se entregó al CHN puede quedarse por mucho tiempo en el mismo sin ser utilizado y sin que pague intereses, lo que implica un negocio lesivo para el Estado.



4.3 La iniciativa Mano a Mano

“Mano a Mano” fue presentada el 30 de abril de 2024 como una iniciativa intersectorial, que desde una perspectiva multidimensional se orienta a abordar las problemáticas de la pobreza y la malnutrición. *“Tiene como objetivo crear hogares saludables que propicien la salud y el desarrollo de sus miembros y de sus comunidades. Esto significa asegurar prioritariamente la salud de las madres y de los niños y niñas de cada hogar. Significa también, apoyar a cada familia para que tenga acceso a una vivienda saludable, acceso a servicios básicos (educación, agua, saneamiento, etc.), acceso a alimento y a oportunidades de empleo”*²⁵.

En una primera fase inició su trabajo en siete municipios de Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Sololá y Chimaltenango, con un carácter de proyecto “piloto”, aunque limitándose a 114 municipios seleccionados por la prevalencia de pobreza y malnutrición durante los restantes años del actual gobierno²⁶.

Si bien se plantea una cobertura sumamente conservadora frente a la problemática de la pobreza, se plantea como eslogan *“El principio del fin de la pobreza y la malnutrición*

25. Información pública disponible en: <https://manoamano.mides.gob.gt/>

26. Los siete municipios seleccionados para la Fase I de la iniciativa son: San Gaspar Ixchil, Colotenango y Santiago Chimaltenango, en Huehuetenango; Santa Cruz La Laguna, Sololá; San Bartolomé Jocotenango, Quiché; Santa Lucía La Reforma, Totonicapán; y Santa Apolonia, Chimaltenango. Los 114 municipios que fueron seleccionados por “concentrar las mayores condiciones de vulnerabilidad nutricional, económica y social”, se encuentran en los departamentos de Alta Verapaz (12), Chiquimula (5), Huehuetenango (28), Quiché (18), Sololá (13), Totonicapán (8), Chimaltenango (7), San Marcos (11), Jalapa (3), y Quetzaltenango (9).

en Guatemala”, la que, de alguna forma, queda a la suerte del destino, según las personas u organizaciones que decidan participar:

*“La iniciativa es un esfuerzo **colaborativo** que busca responder a las necesidades humanas más urgentes de los y las guatemaltecos”.*



La debilidad de la convocatoria ha significado que, incluso, se asuma que cada ministerio tome la decisión de integrarse o no.

En su lanzamiento se anunció que participan nueve instituciones estatales:

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).
- Ministerio de Educación (MINEDUC).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
- Ministerio de Comunicaciones, Vivienda e Infraestructura (MICIVI).
- Ministerio de Economía (MINECO).
- Ministerio de Trabajo (MINTRAB).
- Ministerio de Defensa Nacional de Guatemala (MINDEF).
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); y,
- La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

Además, se deja abierta la posibilidad de que participen otros sectores de la sociedad civil, de las autoridades indígenas, ancestrales y comunitarias, gobiernos locales, el sector privado y la cooperación internacional, aunque no quedan claras las condiciones de los aportes que se pueden realizar desde los mismos. La coordinación de la misma queda a cargo del MIDES y de SESAN.

Tabla 2
Dimensiones de trabajo de la Iniciativa Mano a Mano

Dimensión	Objetivo por dimensión	Acciones principales
Salud	<p>Mejorar la calidad de los servicios de salud para garantizar la atención a la salud familiar y comunitaria, mediante la focalización de los servicios de atención primaria.</p> <p>- MSPAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suplemento de hierro y ácido fólico en el periodo de embarazo. • Suplemento de vitamina A (única dosis). • Esquemas de vacunación para niños menores de 1 año y de 1 a 5 años. • Suplemento de micronutrientes espolvoreados. • Desparasitación. • Monitoreo de crecimiento.
Educación	<p>Crear y fortalecer los centros de estimulación temprana para menores de 2 años, además remozar de escuelas a nivel nacional.</p> <p>- MINEDUC. - Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Acompáñame a Crecer: implementar Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil Integral (CECO-DII). • Remozamiento de infraestructura y equipamiento educativo
Agricultura	<p>Incrementar la disponibilidad de alimentos fortaleciendo la agricultura familiar y campesina,</p> <p>Promover que las familias cuenten con los conocimientos e insumos para establecer huertos y crianza de animales para su autoconsumo.</p> <p>- MAGA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la disponibilidad alimentaria a través del Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y Campesina. • Servicios de asistencia técnica e insumos agrícolas: semillas, herramientas agrícolas, silos metálicos y aves de corral.
Protección Social	<p>Incentivar la asistencia a servicios de salud, y a fortalecer la educación de niñas y niños, así como adultos mayores en situación de mayor vulnerabilidad, mediante la cobertura de las Transferencias Monetarias Condicionadas: Bono Social y Bono Nutrición.</p> <p>Fortalecer el programa del Adulto Mayor.</p> <p>- MIDES - MINTRAB</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la cobertura de Bono Social. • Incremento de la cobertura de Bono Nutrición. • Cobertura del Programa del Adulto Mayor.

<p>Infraestructura del Hogar</p>	<p>Mejorarán las condiciones habitacionales y de saneamiento para prevenir enfermedades respiratorias y gastrointestinales que afectan a niños y niñas.</p> <p>Mantenimiento de caminos rurales para facilitar la movilidad de las personas y de sus productos.</p> <p>- MIDES (FODES) - MICIVI (FOPAVI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación de piso de concreto. • Remozamiento de paredes de las viviendas. • Dotación de filtros de agua, estufas mejoradas y letrinas.
<p>Activación económica</p>	<p>Facilitar el acceso a microcréditos y capacitación financiera de mujeres emprendedoras, mediante cooperativas de ahorro para generar un círculo virtuoso de desarrollo social y económico a nivel local.</p> <p>- MIDES - MINECO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a microcrédito a mujeres emprendedoras. • Cobertura beca artesana.
<p>Gobernanza</p>	<p>Fortalecer la gobernanza local a través de las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN).</p> <p>- SESAN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rol central de la COMUSAN para la coordinación a nivel local con el conjunto de actores, que inciden en la malnutrición y la pobreza. • Mecanismos de gobernanza local y fortalecimiento de capacidades multiactor.
<p>Comunicación para el cambio social y de comportamiento</p>	<p>Divulgar información para motivar el cambio de comportamientos hacia las prácticas negativas que limitan el desarrollo.</p> <p>- SESAN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de la estrategia de comunicación para el Cambio social y de comportamiento

Fuente: Presentación Mano a Mano realizada en reunión de la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS).

Se anunció que el Registro de Hogares se basa en datos recopilados en el terreno para realizar una caracterización socioeconómica de los hogares. Durante la primera fase que cubrió 7 municipios, se registraron 19,714 hogares con 93,687 personas, es decir, un promedio de 4.75 personas por hogar; mientras que en la Fase 2: 17 municipios, se registraron 162,000 hogares con 575,925 personas -3.55 personas por hogar-.

4.4 El Plan Estratégico Institucional de la SESAN 2023-2032

Por su parte, la SESAN parte de reconocer que su problema institucional principal es el “débil posicionamiento” de los temas de Seguridad Alimentaria y Nutricional ante los actores del SINASAN... incluso, en los niveles central y territorial.

Al respecto, es fundamental que los “actores” estatales no son entidades autónomas a las que hay que concientizar para que desarrollen su trabajo; sus operadores deben seguir lineamientos políticos y no limitarse a ejecutar los requerimientos administrativos mínimos institucionales.

Las problemáticas que la actual SESAN identifica son cuatro:

- A) Baja cobertura de las acciones en SAN.
- B) Inadecuada priorización de acciones en SAN.
- C) Débil coordinación, integración y articulación de acciones sectoriales e intersectoriales en SAN en el nivel central y los niveles territoriales.
- D) Insuficiente asignación presupuestaria para instituciones ejecutoras.

La Visión de la SESAN se observa ambiciosa, aunque genera dudas que la teoría de cambio se encuentre adecuadamente estructurada y vinculada de la realidad nacional:

“Para el 2032, la población guatemalteca goza de condiciones adecuadas de seguridad alimentaria y nutricional, como resultado de la transformación del rol coordinador y articulador de las acciones del SINASAN que realiza la SESAN”²⁷.

En síntesis, se plantea que cambios de reingeniería institucional pueden provocar un cambio social que no ha logrado abordarse durante décadas. De hecho, es un mensaje como si los recursos de que dispone el Estado fueran suficientes, pero que no están bien administrados, pero que en ocho años se se observarán cambios sostenibles.

El principal problema que se evidencia es que se da por sentado que el problema del hambre responde a las ineficiencias institucionales, invisibilizando que estas problemáticas son estructurales y reflejan las inequidades sociales instaladas durante la historia nacional. Más que ineficiencia institucional, en el fondo persisten injusticias sociales que impiden a la población acceder a mejores condiciones de vida, vinculadas a ingresos económicos sumamente bajos para satisfacer sus necesidades básicas.

Conclusiones

- i) El fortalecimiento del Sistema Alimentario Nacional se constituye en un eje transversal del Acuerdo Agrario, en tanto que el incremento de las capacidades agrícolas y comerciales de las poblaciones rurales, tiene como efecto una mayor disponibilidad y diversidad de alimentos, un mayor acceso de los consumidores a productos de calidad y de mejores precios, así como el incremento de los ingresos económicos

de las familias productoras. Para mejorar las capacidades de los pequeños productores se requiere de acceso a tierra para el desarrollo de la agricultura; acceso a tecnología adecuada a sus prácticas; acceso a créditos accesibles para sus capacidades económicas; y acceso a mercados locales para motivar un mayor intercambio.

- ii) En el Diálogo Agrario no se abordó la problemática alimentaria de forma directa, a pesar que existe una relación intrínseca entre las problemáticas agrarias y agrícolas con lo alimentario. Esta situación responde al criterio instalado en el imaginario institucional, de que lo alimentario corresponde a “lo nutricional”, y se enfoca en “apoyos” en situaciones de emergencia. Corresponde desarrollar la vinculación entre estas problemáticas para promover que los sistemas alimentarios sean sostenibles. Las organizaciones sociales que participan en el SINASAN deben involucrarse en el avance del Diálogo Agrario, especialmente en el nivel municipal y departamental.
- iii) El abordaje de situaciones urgentes vinculadas a la Desnutrición Aguda no puede constituir la totalidad de las acciones estatales en materia alimentaria. Si bien no se plantea que se abandone su abordaje urgente, se hace necesario implementar un enfoque holístico que provoque que las familias que sobreviven en extrema pobreza, desarrollen capacidades para acceder a una alimentación adecuada en condiciones de dignidad y sostenibilidad. Prevalece el discurso sobre que la Desnutrición Aguda es ocasionada por la corrupción prevaleciente en los últimos gobiernos neoliberales, y que ha limitado profundamente las capacidades institucionales de las instituciones relacionadas con la problemática. Sin embargo, no se cuestiona que todas las manifestaciones del hambre tienen un origen común en la extrema pobreza y el debilitamiento de los medios de vida de las comunidades campesinas e indígenas y, en tal sentido, su abordaje debe partir necesariamente de la reducción de las brechas sociales y la protección de los medios de vida para hacerlos sostenibles.
- iv) Las organizaciones campesinas que participan en el Diálogo Agrario no deben enfocarse solamente en el monitoreo de la asistencia alimentaria, y deben promover la vigilancia de la recuperación de entidades agrarias, la recuperación de las entidades para la reserva de alimentos, y dar atención a un correcto abordaje de la conflictividad social. La situación actual del hambre en Guatemala se explica a partir de las problemáticas estructurales que provocan que la mayoría de la población viva en condiciones de pobreza. Por ende, sus abordajes deben orientarse a fortalecer las capacidades de las familias que sufren de pobreza en general, y en apoyo particular a las que sufren de pobreza extrema. Es fundamental orientar políticas integrales que asuman las amenazas que estas poblaciones sufren, en especial, aquellas que ponen en riesgo sus sistemas alimentarios y mantienen a la población trabajadora, en especial la campesina, con bajos ingresos.
- v) Persiste el criterio de la “focalización” como un formato que, si bien es útil para el abordaje de emergencias, no puede constituirse en una generalidad de las políticas sociales. Si bien este mecanismo implica la posibilidad de implementar acciones para poblaciones en situaciones de crisis, no es factible para el Ejecutivo postergar

las necesidades de toda la población. En tal sentido, se deben promover políticas que incluyan a todas las poblaciones y comunidades, en especial, en lo relativo a la situación socioeconómica que afecta a toda la población, y de forma progresiva genera nuevas situaciones de riesgo alimentario.

Recomendaciones

- i) La llegada de un gobierno que se asume socialdemócrata como el Movimiento Semilla, implica una oportunidad para recuperar la confianza de los sectores sociales que defienden los derechos de las poblaciones y comunidades más afectadas por las crisis económicas. En este sentido, es necesario desarrollar y mantener diálogos para que las estrategias que se definan asuman las expectativas sociales hacia objetivos concretos. Es necesario que las instituciones se ganen la confianza de las comunidades campesinas e indígenas, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del desempeño institucional. El ejercicio del Acuerdo Agrario es positivo, pero se hace necesario que de parte de las organizaciones campesinas, se establezca una ruta de avance hacia objetivos concretos.
- ii) Entre los aspectos estratégicos para la recuperación del desempeño institucional se encuentra el “blindaje” de los programas de Protección Social. Esto implica devolver a las comunidades y Pueblos Originarios la capacidad de establecer el carácter y los mecanismos de los apoyos que se entregan, para que ningún funcionario del Ejecutivo y de las municipalidades intervengan en los mecanismos de entrega de los apoyos, y se beneficien de forma clientelar de los mismos. La participación social en el nivel comunitario y municipal es fundamental para que todo el engranaje institucional que implementa las acciones estatales vinculada a lo agrario, lo agrícola y lo alimentario, mantengan un abordaje adecuado a los compromisos políticos.
- iii) Entre los principales aspectos que es factible impulsar desde el Acuerdo Agrario se encuentra la protección de los precios de los alimentos que componen la Canasta Básica Alimentaria (CBA) para promover un mayor alcance de toda la población a una alimentación básica. Además, para promover la producción de estos alimentos para impulsar un mayor consumo, es necesario mantener un control sobre los precios o, incluso, subsidiar mediante la reducción o desaparición del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los mismos.
- iv) Es necesario desarrollar procesos para actualizar los datos estratégicos para las políticas agroalimentarias. Es fundamental que se actualicen los datos del Censo Agrario, la Encuesta de Salud Materno Infantil (ESMI), y se validen las informaciones derivadas de la última ENCOVI 2023, pues ha generado información contradictoria. Además, es necesario impulsar un diálogo social y técnico sobre la CBA para establecer una Canasta Básica que no incluya comestibles que no alimentan y/o ultra procesados, priorizando una alimentación sana y no limitarse al aporte calórico.