

**BIBLIOTECA**  
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

**UNIVERSIDAD DEL VALLE  
DE GUATEMALA**

**Facultad de Ciencias Sociales**



**INCIDENCIA DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES EN LA  
DINÁMICA DEL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA**

Trabajo de investigación presentado por  
**MAYRA LIZBETH PALENCIA PRADO**  
para optar al grado académico de  
**MAESTRÍA EN DESARROLLO**

**Guatemala**

**2009**

**INCIDENCIA DE LOS FACTORES ESTRUCTURALES EN LA  
DINÁMICA DEL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA**

Vo. Bo.:

(f) ARTURO MATUTE

**Mtro. Arturo Matute**  
Director de departamento

(f) 

**M.A. Caryl Alonso Jiménez**  
Catedrático  
Seminario de Investigación Aplicada al Desarrollo III

Fecha de aprobación: Guatemala, 2 de diciembre de 2009.

## PREFACIO

Hace exactamente 20 años fui parte de un grupo de investigadores regionales involucrados en el estudio de las nuevas dinámicas en el agro nacional, precisamente en circunstancias en que la cooperación internacional incluía en sus condicionalidades medidas que impactaban directamente la lógica de nuestro modelo productivo, la estructura institucional y legal que la soportaba y la cultura productiva. Ese impulso, como otros, fue suspendido sin una explicación que lo mediara. No desmayé. Ser parte de la tecnocracia estatal e investigadora en gestión pública, estudios fiscales y del liderazgo empresarial, han mantenido mi compromiso con la temática y su desarrollo. Y es que como lo expresara elocuentemente un cacique de la Amazonía citado por Leonardo Boff.

«... la Tierra es nuestra madre y es también cultura. En ella nacen los elementos de nuestra cultura... todos los alimentos que consumimos en las fiestas tradicionales; los materiales que nuestros artesanos emplean y que utilizamos para construir las casas, todos proceden de la montaña. Si perdiésemos estas tierras, no habría ni cultura ni alma... Los grandes recursos y minas de oro, hierro, cobre, carbón y elementos como el nitrógeno, fósforo, potasio y otros, son los órganos internos de la Madre Tierra; son el pulso y el latir del corazón de la Madre que hace producir los árboles y las plantas para alimento, las ropas, las habitaciones y medicinas para todos los seres de la tierra. Por consiguiente no se debe abusar ni maltratar las entrañas de la Madre Tierra...».

En nuestra Guatemala pluricultural, multilingüe y pluriétnica, muchos indígenas son conscientes de que esa actitud hacia la naturaleza tiene, en el contexto moderno, una profunda crítica a la civilización construida y que esboza un paradigma de cambio que involucra no sólo a todas las ciencias, sino también a la ética de la vida donde la producción y la distribución equitativa del alimento funde nuevas sociedades. Esa nueva visión contrasta con los índices de desarrollo humano, con los niveles de inequidad económica y social prevalecientes en la ruralidad nacional. Nada más negador en el sentido del universo que la homogeneidad y la imposición de una sola idea, una sola convicción, una sola forma de convivencia. Todo está interligado y religado. Matar un ser o eliminar una especie significa cerrar un libro, quemar una biblioteca y condenar para siempre, en silencio, un mensaje que viene del cosmos entero. Cuando el pobre emerja como sujeto principal de su andadura, aun siendo apoyado por otros aliados, podemos hablar de liberación, sentencia Boff. Hagamos nuestras las alertas de Leonardo Boff para profundizar en esta materia.

## ÍNDICE

	Contenido	Página
	<b>PREFACIO</b>	vi
	<b>ÍNDICE</b>	vii
	<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>	viii
	<b>ÍNDICE DE GRÁFICAS</b>	ix
<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>II.</b>	<b>RASGOS ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA</b>	3
	A. El respaldo estatal a los pequeños y medianos agricultores	13
	B. La expansión y diversificación del sector agropecuario exportador	22
<b>III.</b>	<b>EL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL</b>	27
	A. La política económica de ajuste estructural	31
	B. Menor protección del Sector Público y a la población meta que le dio origen	53
	C. El crecimiento basado en las exportaciones no tradicionales, acentúa la distorsión del aparato productivo nacional	55
	D. Se acelera un proceso de transformación campesino-asalariado estas políticas, revelan que la asimetría estructural que la región padece, inviabiliza los efectos teóricos de los correctivos que formula el neoliberalismo, observándose en la práctica que el énfasis en la exportación agrícola no tradicional y de la agroindustria ligada al capital extranjero, agrava la posición relativa de la mayoría de los países del subcontinente dentro del comercio mundial.	56
	E. La experiencia en América Latina sobre el impacto de estas políticas, revela que la asimetría estructural que la región padece, inviabiliza los efectos teóricos de los correctivos que formula el neoliberalismo, observándose en la práctica que el énfasis en la exportación agrícola no tradicional y de la agroindustria ligada al capital extranjero, agrava la posición relativa de la mayoría de los países del subcontinente dentro del comercio mundial.	59
<b>IV.</b>	<b>¿ABRIENDO BRECHA AL DESARROLLO RURAL?</b>	62
<b>V.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	94
<b>VI.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	99
<b>VII.</b>	<b>GLOSARIO</b>	114
<b>VIII.</b>	<b>APÉNDICE</b>	145

## ÍNDICE DE CUADROS

No.	Contenido	Página
1.	<b>Guatemala:</b> estructura de la tenencia de la tierra, 2003.	4
2.	<b>Guatemala:</b> número de fincas censales y superficie en manzanas, según Censo Agropecuario.	5
3.	<b>Guatemala:</b> incidencia de pobreza y pobreza extrema. Años 2000 y 2002 por estrato.	7
4.	<b>Guatemala:</b> número de fincas y superficie promedio por departamento	8
5.	<b>Guatemala:</b> la inseguridad alimentaria en lugares guatemaltecos en función de su estado de seguridad alimentaria (año 2002 en %).	11
6.	<b>Guatemala:</b> relación porcentual entre el monto del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y el presupuesto de ingresos y egresos del Estado e índice anual de gasto público per cápita en la agricultura.	37
7.	<b>Guatemala:</b> Años 80. Principales características de los Convenios de Préstamos y Donación, vinculados con el ajuste estructural.	41
8.	<b>Guatemala:</b> detalle de condicionalidades exigidas por diferentes organismos financieros internacionales, previas al otorgamiento de préstamos y donaciones (1978-1989).	42
9.	<b>Guatemala:</b> barreras comerciales arancelarias y no arancelarias por países desarrollados y sub desarrollados.	45
10.	<b>Guatemala:</b> características de la pobreza.	57
11.	<b>Guatemala:</b> ingresos promedio anuales según niveles de pobreza por áreas. Año 2005.	58
12.	<b>Guatemala:</b> principales indicadores de avance de las políticas de desarrollo rural (1994-2006).	69
13.	<b>Guatemala:</b> gasto público de la Administración Pública Central destinado a los sectores sociales prioritarios. Años 1995-2009.	89

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

No.	Contenido	Página
1.	<b>Guatemala:</b> carga tributaria relativa por quintiles de ingreso, según Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado (2004)	25
2.	<b>Guatemala:</b> evolución del valor de las importaciones de maíz de los Estados Unidos bajo programas de Garantía de Crédito para las exportaciones, sobre el valor de las importaciones totales de maíz en Centro América. Años 1999-2004.	51
3.	<b>Guatemala:</b> distribución 2005 del contingente de maíz amarillo por tipo de importador.	52
4.	<b>Guatemala:</b> población residente en Estados Unidos por periodo migratorio. Años 1960-2006.	54
5.	<b>Guatemala:</b> principales fuentes de divisas. Años 2000-2008.	54
6.	<b>Guatemala:</b> debate promovido por la cooperación internacional	66
7.	<b>Guatemala:</b> zonas de alto riesgo en su seguridad alimentaria. Año 2002.	77
8.	<b>Guatemala:</b> zonas de alto riesgo en su seguridad alimentaria. Año 2008.	78
9.	<b>Guatemala:</b> lugares poblados categorizados según el riesgo de inseguridad alimentaria.	79
10.	<b>Guatemala:</b> esquema de institucionalidad formal para el desarrollo rural. Año 2006.	80
11.	<b>Guatemala:</b> mapa del Gobierno de la República sobre cobertura del Programa PRORURAL.	83
12.	<b>Guatemala:</b> Mapa de Gobierno sobre cobertura de PRORURAL	85

## RESUMEN

Esta investigación se orientó a revisar cómo se ha desarrollado el Estado o cuáles han sido las tendencias del comportamiento público agrícola para dar respuesta a problemas históricos en el país: la exclusión rural, la exclusión multidimensional de la agricultura familiar. Se partió de la hipótesis que afirma que el Estado de Guatemala no logra estructurar ni funcionalizar una institucionalidad pública agrícola pertinente y con poder de decisión para impulsar el desarrollo rural basado en la superación de las exclusiones que afectan a la agricultura familiar. Se identifican los rasgos estructurales de la Política Agrícola así como del sector público agrícola tras el ajuste estructural reflexionando en ese contexto sobre las perspectivas del desarrollo rural.

El instrumental teórico que ha servido de insumo para la construcción de cada argumento y la organización temática, se basó en la economía política y el materialismo histórico y dialéctico. Se propone una crítica y una intención de demostrar las inconsistencias y veleidades del Estado guatemalteco que han hecho de este país una nación marcada por la inequidad en los ingresos y en el acceso a los recursos fundamentales para resolver las necesidades vitales.

Se sostiene la tesis acerca de que el Estado no logra estructurar ni funcionalizar una institucionalidad pública agrícola pertinente y con poder de decisión para impulsar un desarrollo rural equitativo porque, aunque admite la retórica de impulsar como complementarias las vertientes empresarial y campesina, en términos reales sigue siendo un Estado desordenado, clientelar, desmantelado y sin voluntad para hacer reformas estructurales, las cuales son imprescindibles para el desarrollo rural.

Para remontar esta historia y encaminarse a un proceso dirigido a superar las inequidades se considera de urgencia nacional la creación de condiciones idóneas que permitan fortalecer la economía campesina. Entre estas condiciones una fundamental es la voluntad política y la dirección de un liderazgo incorruptible. Otro cambio fundamental sería reconstruir la institucionalidad pública pertinente con sus correspondientes medidas de política, entre ellas, reformas fiscales, reformas para atacar la inequidad en los ingresos y consumo, una mayor integración en los niveles centrales, regionales y municipales del Estado para establecer una planificación pública descentralizada y territorial, la cual debiera promover procesos de agroindustrialización de las economías campesinas, especialmente para encadenar producción, procesamientos y mercados internos y externos.

*Así como la luna, el sol, los árboles, las montañas, las selvas y los animales, mis dos grandes materializaciones de amor viven como figuras y símbolos cargados de emoción. Son vitales a mi universo.*

*Y me preguntan hijas... ¿Cuál es la ética y la moral vigente hoy? La del capitalismo!!! Leonardo Boff nos dice al respecto:*

*“... La ética de este sistema proclama que: bueno es lo que permite acumular más con menos inversión y en el menor tiempo posible. Su moral concreta reza: emplear la menor cantidad de gente posible, pagar menos salarios e impuestos y explotar mejor la naturaleza. Imaginemos cómo sería una casa y una sociedad (ethos) que tuviesen tales costumbres (moral/ethos) y produjesen caracteres (ethos/moral) igualmente conflictivos. ¿Sería todavía humana y benéfica para la vida? Aquí está la razón de la grave crisis actual...”*

*“Ecología grito de la tierra, grito de los pobres”*

## I. INTRODUCCIÓN

Este documento conforma una tesis para obtener el grado de Maestría en Desarrollo en la Universidad del Valle de Guatemala. La tesis se titula *Incidencia de los factores estructurales en la dinámica del sector público agrícola*. Ha sido escrita con la intención de investigar cómo se ha desenvuelto el Estado o cuáles han sido las tendencias del comportamiento público agrícola para dar respuesta al problema social más grave en la historia de Guatemala: la exclusión rural, la exclusión multidimensional de la agricultura familiar campesina.

El ámbito para una investigación con tal propósito es muy abierto y complejo puesto que los procesos de exclusión social, en cualquier país del mundo, son resultado de la conjunción de factores múltiples y diversos y no sólo estrictamente económicos. Las relaciones de poder en la exclusión social juegan un papel definitorio. Ha sido por ello indispensable delimitar este tema en varios aspectos relativos al poder: a) El peso de nudos recurrentes en la estructura de las relaciones agropecuarias de producción que sitúan al campesinado y trabajadores agrícolas en condiciones de pobreza y pobreza extrema; b) El peso de los privilegios de la agricultura empresarial y c) El peso del sector público agrícola para resolver exclusiones. Existen factores de poder cultural, simbólico, ecológico, político y hasta militar que inciden en estas exclusiones. Pero en esta investigación son sólo enunciados, debido a que el énfasis que se da es a comprender el desenvolvimiento de las políticas públicas agrícolas.

La hipótesis de la cual se parte es la siguiente: ***El Estado de Guatemala no logra estructurar ni funcionalizar una institucionalidad pública agrícola pertinente y con poder de decisión para impulsar un desarrollo rural basado en la superación de las exclusiones que afectan a la agricultura familiar.***

El instrumental teórico que ha servido de insumo para los puntos de vista de la autora y la organización temática de la tesis se fundamenta en la economía política, la cual es un enfoque interdisciplinario que estudia el poder en las relaciones de producción y establece las interconexiones entre los poderes económicos y políticos, particularmente el Estado. En esta investigación el estudio que hace la autora del ejercicio del poder privilegia un examen y descripción de los principales rasgos de las políticas y modelos económicos que han influido en Guatemala, por lo que se profundiza en la caracterización de las políticas agrícolas. En la metodología del análisis subyace un concepto de desarrollo humano, es decir, se propone un enfoque de derechos y una intención crítica por demostrar las inconsistencias y veleidades del Estado guatemalteco

crítica por demostrar las inconsistencias y veleidades del Estado guatemalteco para corregir a profundidad las carencias que han hecho de este país una nación marcada por la inequidad en los ingresos y en el acceso a los recursos fundamentales para resolver las necesidades vitales, a la vez que marcada por bajos índices de seguridad social.

La metodología usada se basa en la dialéctica, es decir, que se hace uso de categorías científicas para describir y analizar los procesos en cuestión. Entre esas categorías destacan la calidad y cantidad de los fenómenos, sus causas y efectos, sus formas, apariencias y contenidos; el rol de los sujetos, las clases sociales y sus ideologías y otras más. A partir de esas categorías se desarrolla el análisis procurando un estudio dinámico que permita mostrar los datos y a modo que éstos contribuyan a corroborar la hipótesis. Los procedimientos de selección y organización de los capítulos e ideas van de lo general a lo particular.

Así, el primer capítulo muestra cómo las contradicciones en la tenencia de la tierra y en el acceso a los recursos en el campo de las relaciones productivas, le dieron a su vez un rasgo estructural a la política agrícola, el cual ha sido el convivir con un antagonismo no reconciliado entre su hacer a favor de la economía empresarial y su hacer a favor de la economía familiar agrícola, lo cual termina invalidando o restringiendo sus impactos para esta última. El segundo capítulo se detiene en analizar las características de la fuerza más imponente en el desmantelamiento del sector público agrícola: el ajuste estructural. Aquí se muestra la incoherencia del Estado para darle sostenibilidad a las dinámicas públicas creadas para la promoción de mercados internos y fomentos a la economía campesina. Se llega a decir que lo que se planificó fue diferente de lo que se presupuestó y esto, a su vez, también fue diferente de lo que se ejecutó, culminando con la ausencia de evaluaciones o con evaluaciones sujetas a criterios políticos clientelares. Hay una atención especial en el impacto del ajuste estructural en las políticas agrícolas. El tercer y último capítulo aborda la actualidad, cuando especialmente por presión internacional, los gobiernos aceptan la ruralidad con una doble dirección: como un problema social y como una nueva fuente de acumulación transnacional. Se sostiene entonces la tesis acerca de que el Estado no logra estructurar ni funcionalizar una institucionalidad pública agrícola pertinente y con poder de decisión para impulsar un desarrollo rural equitativo porque, aunque admite la retórica de impulsar como complementarias las vertientes empresarial y campesina, en términos reales sigue siendo un Estado desordenado, clientelar, desmantelado y sin voluntad para hacer reformas estructurales, las cuales son imprescindibles para el desarrollo rural.

Se ponen a consideración del lector estas ideas.

## II. RASGOS ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA

La historia de las políticas estatales de Guatemala referidas a la acción agropecuaria ha estado determinada por una permanente inestabilidad. De manera constante y recurrente han existido condiciones adversas y tensiones permanentes para hacer coincidir los postulados públicos sobre el desarrollo rural y/o crecimiento económico con los procesos sociales para la equidad y la inclusión socioeconómica.

La tensión es, sobre todo, de orden político y es relativa al ejercicio del poder. Guatemala es uno de los países de América Latina que alcanza los valores más altos de concentración en la distribución de la tierra (junto con Brasil y Colombia), lo que se refleja en el coeficiente de Gini: con el último censo agropecuario del 2003, este índice registró un valor de 0.84.<sup>1</sup> La inequidad afecta fundamentalmente al área rural de Guatemala. El 53.9% de la población reside en áreas rurales y es, en su mayoría población campesina y maya hablante, cuya sobrevivencia y vida proviene de fuentes y trabajo agropecuario, en donde la tierra y los recursos técnicos y monetarios para cultivarla son fundamentales para su existencia.<sup>2</sup>

La estructura latifundio/minifundio se ha traducido en términos políticos y socioculturales en exclusión, racismo, pobreza, pobreza extrema, desnutrición, inseguridad alimentaria, etcétera. Existe un problema estructural derivado de una lógica de acumulación concentradora de la riqueza. Esta lógica nace de la concentración de la tierra. Según los datos de este último censo, en el 1.9% de las

---

<sup>1</sup> Este índice mide grados de desigualdad en la distribución de la tierra, basándose en tamaño y extensión de las fincas: una alta magnitud revela elevada concentración y a medida que se aproxima a cero la distribución es equitativa.

<sup>2</sup> XI Censo de Población de 2002

fincas del país se concentraba 56.6% de la tierra cultivable, en tanto que el 92% de las fincas totalizaban 22% de la tierra (**Ver Cuadros 1 y 2**).

La rigidez en la concentración de la tierra ha atrofiado esta base estructural al imponerse la tendencia a la fragmentación de las propiedades minifundistas. Comparando el censo agropecuario de 1979 con el del 2003 puede observarse que la tendencia social ha sido la de un incremento acelerado de la micro parcelación de tierras, al extremo que las fincas consideradas oficialmente como en estado de infra subsistencia pasaron de 32.9% en 1979 a 45.2% en 2003.

**Cuadro No. 1**  
**Guatemala: Estructura de la tenencia de la tierra, 2003**

	PRODUCTORES		ÁREA (1 Mz = 0.7 Ha.)	% de la tierra	Tamaño promedio de finca (Mz)
	No.	%			
<1 manzana (infrasubsistencia)	375,708	45.2	172,412.75	3.2	0.46
1-10 Mz. (subsistencia)	388,976	46.8	989,790.71	18.7	2.5
10-64 Mz (1cab) (excedentarios)	50,528	6.1	1,145,318.00	21.5	22.7
64 y más (comerciales)	15,472	1.9	3,008,316.31	56.6	194.4
<b>TOTAL</b>	830,684	100.0	5,315,838.37	100.0	6.4

**FUENTE:** Elaboración propia con datos del IV Censo Nacional Agropecuario 2003.

La tendencia al incremento del número de fincas sin un número proporcional de su superficie ha ocurrido porque la población campesina no ha tenido acceso a condiciones básicas para encadenar sus economías, ni para acceder a técnicas y servicios compensatorios. La atomización del minifundio estructuralmente ha sido correlativa al predominio de relaciones de producción en las que la población campesina ha sido valorada por el Estado y el sector finquero empresarial como estrictamente demandantes de mano de obra barata y, por tanto, no calificada.

**CUADRO No. 2**  
**Guatemala: número de fincas censales y superficie en manzanas,**  
**según Censo Agropecuario**

<b>AÑO</b>	<b>NÚMERO DE FINCAS</b>	<b>SUPERFICIE</b>
<b>1950</b>	<b>348,687</b>	<b>5,315,475</b>
<b>1964</b>	<b>417,344</b>	<b>4,926,766</b>
<b>1979</b>	<b>531,623</b>	<b>5,875,317</b>
<b>2003</b>	<b>830,684</b>	<b>5,315,838</b>

**FUENTE:** Elaboración propia con base en II Censo Nacional Agropecuario. Tomo I: características generales de las fincas censales y de productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. p.17

En la historia de Guatemala hay una serie de sistemas estatales, como la tarjeta de jornaleros y la boleta de vialidad, a través de las cuales el Estado indujo la economía y su crecimiento por medios o mecanismos agudos de explotación del trabajo campesino y formas de ciudadanía subvalorizada. Un criterio básico de ciudadanía subvalorizada es la pobreza, puesto que este fenómeno es de hecho una exclusión a los parámetros básicos de desarrollo humano, los cuales contemplan condiciones y oportunidades para asegurar educación, una vida larga y saludable e ingresos dignos para vivir<sup>3</sup>. Otro criterio de ciudadanía desvalorizada radica, por ejemplo, en que el derecho a votar de los indígenas sólo ocurrió en 1945 y sólo hasta la firma de la paz ha cambiado la tendencia a permitir indígenas al mando de las municipalidades. Además en esta intersección entre ruralidad, población indígena campesina y exclusión social destacan

---

<sup>3</sup> Según la última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2006), la línea de pobreza extrema tiene un valor anual per cápita de Q. 3,206.00 equivalente a Q264.00 al mes, la cual incluye únicamente el costo de consumo mínimo en alimentos por persona al año. La línea de pobreza se encuentra arriba de los Q. 264.00, pero debajo de la línea general, que tiene un valor de Q. 6,574.00, la cual incluye el costo de consumo mínimo en alimentos más un consumo mínimo en bienes y servicios complementarios por persona al año con un monto de Q. 540.00 al mes por persona.

importantes indicadores de desnutrición, analfabetismo, alta mortalidad materna e infantil, débil o nula participación en la toma de decisiones y en la participación cívica, etcétera. El 75% de los indígenas son pobres (comparado con el 36% no indígena), son campesinos minifundistas y, en su mayoría procedentes del Occidente y Noroccidente de la República, precisamente donde ha habitado el mayor flujo de mano de obra que ha abastecido de trabajo a las fincas de exportación tradicional. Los 8 departamentos con mayor índice de pobreza y pobreza extrema son mayoritariamente indígenas: Quiché con el 81% de la población; Alta Verapaz con el 78%; Sololá con el 74%; Totonicapán y Huehuetenango con el 71%; Baja Verapaz con el 70%; San Marcos con el 65% y Chimaltenango con el 60%, entre otros (**Ver Cuadro 3**).

La pobreza constituye un rasgo de las estructuras socioeconómicas. La ruralidad y la pobreza indígena son elementos que definen la estructura nacional. La reducción de los índices de desigualdad durante el primer quinquenio del presente siglo, únicamente se han sucedido en el área urbana, confirmando la inamovilidad en las condiciones estructurales de la población rural. Como ya se ha dicho, esta desigualdad se «... superpone y refuerza con la distribución espacial de la pobreza, la cual se concentra en las regiones con bajos niveles de urbanización y difícil acceso, por ejemplo las regiones Norte y Noroeste, aunque mediciones recientes dan cuenta de un empobrecimiento en la región oriental...».<sup>4</sup>

El **Cuadro 4** muestra la superficie promedio de las fincas según departamento.

---

<sup>4</sup> Rosada, Tomás y Bruni, Lucilla. *Crisis y pobreza rural en América latina: el caso de Guatemala*. Documento de Trabajo No. 45. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. ROMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

**CUADRO No. 3**  
**Guatemala: Incidencia de pobreza y pobreza extrema.**  
**Años 2000 y 2002 por estrato**

ESTRATOS	POBREZA			
	EXTREMA		EN PORCENTAJE	
	2000	2002	2000	2002
Urbano	3	5	26	28
Rural	24	31	74	72
Indígena	26	31	76	72
No indígena	8	13	34	28
Masculino	17	23	58	47
Femenino	10	15	47	53

**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos del Informe de Desarrollo Humano de 2006. PNUD.

Tres de cada cuatro personas viven en el área rural y se encuentran en situación de pobreza, comparadas con una de cada cuatro en el caso de la población urbana. De los aproximadamente 6 millones de pobres en Guatemala, casi 5 millones corresponden a pobres ubicados en áreas rurales y de éstos cerca 1.9 millones son pobres extremos.<sup>5</sup> En el caso de la situación de la población en pobreza extrema esta brecha es aún más significativa: en el área rural se registra un 15.2%, mientras que en el área urbana sólo el 3%. La agricultura sigue siendo la actividad principal de la población empobrecida. No obstante esta rama productiva experimenta un declive que se caracteriza porque ha bajado su peso con relación al Producto Interno Bruto (PIB) al pasar de 13.1% en el 2005 a

<sup>5</sup> ENCOVI 2006.

11.9% en el 2009, con lo cual obliga a numerosas familias rurales a buscar la multiactividad para paliar sus problemas económicos.

**Cuadro No. 4**  
**Guatemala: Número de fincas y superficie promedio**  
**por departamento**

DEPARTAMENTO	SUPERFICIE	NÚMERO DE FINCAS	SUPERFICIE PROMEDIO
Guatemala	106,304.91	21,265	5.00
El Progreso	82,406.29	10,356	7.96
Sacatepéquez	25,081.52	12,363	2.03
Chimaltenango	106,883.84	46,676	2.29
Escuintla	492,438.34	16,755	29.39
Santa Rosa	252,674.54	30,460	8.30
Sololá	42,212.04	34,997	1.21
Totonicapán	31,006.85	43,136	0.72
Quetzaltenango	122,654.99	46,263	2.65
Suchitepéquez	210,014.76	21,429	9.80
Retalhuleu	174,189.60	11,819	14.74
San Marcos	210,833.75	81,985	2.57
Huehuetenango	249,664.42	99,068	2.52
Quiché	294,011.77	79,141	3.72
Baja Verapaz	116,333.52	25,637	4.54
Alta Verapaz	630,210.71	89,365	7.05
Petén	1,350,216.97	33,776	39.98
Izabal	310,204.24	18,208	17.04
Zacapa	115,361.14	11,909	9.69
Chiquimula	113,277.03	29,041	3.90
Jalapa	99,373.71	24,317	4.09
Jutiapa	180,483.43	42,718	4.22
TOTAL	5,315,838.37	830,684	6.40

**FUENTE:** Elaboración propia con base en datos del IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. p.33.

En las diversas fases por las que han evolucionado las políticas agrícolas en el país, no se reconoce sino hasta recientemente que la estructura de la tenencia de la tierra es un problema esencial que incide de modo determinante, tanto en la

dislocación entre los sectores agrícola e industrial, como en la recurrente inestabilidad y contracción del mercado interno. En ese proceso el rasgo fundamental es el constante deterioro de los ingresos básicos de la mayoría de la población y, por tanto, de su capacidad adquisitiva para incentivar una demanda que estimule la industrialización interna. La desigualdad del ingreso está también en el corazón de esta estructura económica. Guatemala, junto con Colombia y Brasil, tiene también el más alto índice de desigualdad en la distribución del ingreso nacional. De acuerdo a la ENCOVI 2006, el coeficiente Gini representa el 0.57 para el ingreso y el 0.48 para el consumo. El 62.1% del ingreso nacional se concentra en el 20% de la población de mayores ingresos, mientras el 20% de la población más pobre únicamente tiene acceso al 2.4% del ingreso nacional.

El crecimiento del minifundio se ha acompañado con la sobreexplotación de los suelos, la degradación de los recursos productivos y la ausencia de políticas de recuperación de los recursos agro-ecológicos, por lo que en su conjunto se ha constituido un paisaje rural donde la concentración de riqueza se acompaña con severas vulnerabilidades. Una de estas vulnerabilidades es la inseguridad alimentaria familiar. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la inseguridad alimentaria existe cuando las personas no tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa<sup>6</sup>. La inseguridad alimentaria de las familias campesinas rurales sigue estando vinculada al acceso a la tierra, por cuanto las posibilidades de empleo en la agricultura siguen reduciéndose y en otros sectores económicos son limitadas.

Una gran parte de los hogares inseguros crónicos (hogares considerados al mismo tiempo pobres extremos y vulnerables) y transitorios (resto de pobres extremos) habita el área rural. Casi las tres cuartas partes de los hogares inseguros crónicos tienen cabeza de hogar indígena. Los hogares cuya cabeza de hogar es

---

<sup>6</sup> *Cumbre Mundial de Alimentación, 1996.*

mujer presentan mejores resultados de inseguros crónicos, pero peores resultados en inseguros transitorios (**Ver Cuadro 5**). Guatemala es el país latinoamericano con más alta desnutrición crónica del continente y el sexto país del mundo con más grave situación en desnutrición crónica. Al 49% de la niñez afectada por la desnutrición crónica en el país, le sigue Honduras con un 29%, Bolivia con un 27% y Ecuador con un 26%.<sup>7</sup>

La Coordinadora Nacional de Productores de Granos Básicos (CONAGRAB) estimó, en el año 2000, que cerca de 3.5 millones de guatemaltecos dependían directamente de la producción de granos básicos, calculando en 800,000 los productores. En el año 1992 se cultivaron 1,048,280 hectáreas, hasta el año 2001 esta cantidad se redujo en más de la cuarta parte a 770,000 hectáreas. Estos datos reflejan la importancia histórica que el cultivo de granos básicos ha tenido en el país, pero también la crisis en que se encuentra actualmente. Se estima que anualmente se pierde una extensión de 35,000 hectáreas en este tipo de producción.<sup>8</sup>

Como agravante de esta vulnerabilidad estructural se añaden los ciclos constantes de incremento en la importación y en los precios de los granos básicos importados, especialmente del maíz, a consecuencia de aumentos en la demanda de países como India y China y de industrias vinculadas a los biocombustibles en los Estados Unidos. Además la economía familiar campesina guatemalteca se enfrenta crecientemente a una competencia desigual: por ejemplo, en Estados Unidos se aplican políticas de subsidios a los productores, se estimula el uso de organismos genéticamente modificados y existe una disponibilidad permanente de innovación tecnológica, entre otros.

---

<sup>7</sup> *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, Guatemala, 2008.*

<sup>8</sup> Garbers, Frank. *Economía campesina y políticas nacionales en el escenario del TLC-CAFTA*. CONGCOOP, p.40. 2003.

**Cuadro No. 5**  
**Guatemala: La inseguridad alimentaria de los hogares guatemaltecos**  
**en función de su estado de seguridad alimentaria 2002**  
**en porcentaje**

CATEGORÍA	INSEGURIDAD ALIMENTARIA			
	CRÓNICA	TRANSITORIA	RIESGO	SIN RIESGO
<b>TOTAL</b>	9.95	0.85	50.69	38.51
<b>Rurales</b>	94.13	82.99	69.31	29.52
<b>Cabeza indígena</b>	72.94	65.73	45.06	21.43
<b>Cabeza mujer</b>	9.91	21.23	14.84	25.16

**FUENTE:** Elaboración propia con base en información de la ENCOVI. Año 2000.

Pero los granos básicos no sólo deben estar disponibles, deben ser accesibles a todos los habitantes del país. Esta situación históricamente ha estado condicionada por los ingresos familiares y el costo promedio de la Canasta Básica de Alimentos (CBA). Y aquí entra a jugar otro problema estructural: la rigidez y regresividad del sistema salarial. En Guatemala el salario mínimo legal agrícola por día es de US\$ 5.57 mientras que el costo promedio diario de la canasta básica de alimentos es de US\$ 6.53 diario, en rangos muy parecidos que el resto de países de la región centroamericana.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> ENCOVI, 2006.

En esta realidad de exclusión social esbozada muy generalmente<sup>10</sup> el Estado ha sido responsable. Su responsabilidad radica especialmente en dos aspectos: 1) La aplicación de políticas y estrategias dotadas de privilegios para el sector empresarial que han implicado correlativamente una profunda desatención a la economía familiar campesina; y 2) La subsunción de la economía campesina por el capital, lo que quiere decir que históricamente el Estado ha permitido que el trabajo y hasta la vida campesina haya sido determinada, organizada y controlada por la hegemonía y los privilegios del capital agrícola financiero. El Plan de Desarrollo 1971-75 planteó: «(...) las siguientes metas de corto plazo: a) un aumento sustancial y sostenido del producto agrícola; b) utilización al máximo de la mano de obra en la agricultura; c) incorporación paulatina, pero sustancial, de los grupos de subsistencia a la economía de mercado; y, f) fortalecimiento de las bases del desarrollo agrícola futuro».

Bajo esa lógica, que a su vez ha sido la lógica mundial capitalista, criticada con mucha claridad por el Sistema de Naciones Unidas en el año 2000 en ocasión de proponerse las Metas del Milenio para el año 2015, el crecimiento económico no ha sido equivalente al desarrollo sostenible. En Guatemala las acciones de política agrícola, independientemente de los preceptos teóricos que las han sustentado, han priorizado sin excepción la expansión y diversificación del

---

<sup>10</sup> 102 municipios de 16 departamentos guatemaltecos presentaban en ese momento vulnerabilidad alimentaria y nutricional, sumando a un alto índice de desnutrición crónica en menores de 5 años. Los datos sobre pobreza de las mujeres y su desnutrición, el Estado lo desconocía para esos años. En Guatemala persisten, como en otros países, profundas desigualdades económicas entre hombres y mujeres. La participación de la mujer en el mercado laboral ascendía al 25%. Entre los sectores más pobres de la sociedad el 46% calificaba como población económicamente activa; la participación femenina en este rango ascendía al 28%. El ingreso promedio mensual de las mujeres es 53% más bajo que el de los hombres aún cuando se equipara el nivel educativo y la categoría ocupacional. La población femenina total registraba una tasa de analfabetismo del 42% comparada con el 28% de los hombres. Las mujeres analfabetas de los sectores empobrecidos sumaban más del 50%. El 21% de las niñas y niños entre 7 y 14 años que viven en hogares pobres con jefatura femenina no asistían a la escuela. Los pobres, se calculaba, tenían un promedio de 1.9 años de escolaridad mientras que los sectores más privilegiados tenían un promedio de 5.4 años de escolaridad. Los altos índices de mortalidad materna que al año 1999 estimaba 190 muertes maternas de cada 100 mil nacimientos, cifra ésta que supera la observada en el resto de Latinoamérica. SEGEPLAN, *Estrategia de Desarrollo Rural*. Guatemala, marzo de 2000. p. 33.

sector agrícola exportador, bajo el supuesto de que su incidencia en el crecimiento económico global, atenúa la desintegración del minifundio y la subsecuente presión de mano de obra. El Plan de Desarrollo 1971-75 planteó: «(...) las siguientes metas de corto plazo: **a)** un aumento sustancial y sostenido del producto agrícola; **b)** utilización al máximo de la mano de obra en la agricultura; **c)** incorporación paulatina, pero sustancial, de los grupos de subsistencia a la economía de mercado; y, **d)** fortalecimiento de las bases del desarrollo agrícola futuro.»<sup>11</sup>

En ese contexto, dos han sido los ejes históricos de la política agrícola: 1) El respaldo estatal a los pequeños y medianos agricultores y 2) La expansión y diversificación del sector agropecuario exportador. Ambos ejes han estado en constante contradicción, con el agravante que ambos se ven entreverados por permanentes disputas políticas minoritarias y mafiosas (que no son motivo de esta tesis) con lo cual, curiosamente, también la política agrícola o de desarrollo rural del Estado adquiere un rasgo estructural y que es su incoherencia e inconsistencia, ya que con las acciones impulsadas para un eje se perjudica al otro o con las acciones impulsadas para un eje y para otro se crea tal ambigüedad de la institucionalidad pública, que en términos de la realidad política, sólo ha implicado que el mayor y más duradero impacto del Estado ha favorecido unilateralmente al sector empresarial. Se describen a continuación los dos principales ejes históricos de la política pública agrícola.

#### **A. El respaldo estatal a los pequeños y medianos agricultores.**

Éste ha sido un eje que si bien fue liderado por el Estado especialmente desde los años cincuenta, al amparo de una visión desarrollista, a su vez provocó constantes contradicciones de índole política provocando tensiones recurrentes

---

<sup>11</sup> Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Plan de Desarrollo 1971-75. Guatemala, Junio 1970. p 8

entre el sector estatal militar hegemónico en la conducción pública y las elites empresariales especialmente latifundistas y vinculadas al capital financiero. Como resultado de tales contradicciones y, simultáneamente debido a la falta de integralidad en el manejo de las medidas de respaldo a los pequeños y medianos campesinos, se observa la ocurrencia de ciclos retrógrados caracterizados por:

**1. De políticas de colonización a un caos especulativo en el mercado de tierras.** La entrega de tierras por parte del Estado, como una salida pública para atender la presión rural sobre la tierra, se acentúa en la década de los sesenta siendo el principal escenario el departamento de El Petén por la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo de El Petén (FYDEP, 1959) y bajo el respaldo de la Ley de Transformación Agraria (Decreto 1551, 3 de noviembre de 1962). Comienza a funcionar legalmente el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). Los regímenes de tenencia de la tierra en El Petén son los mismos que se presentan en diferente proporción en todo el país: a) áreas protegidas; b) ejidos o tierras municipales; c) parcelamientos agrícolas y ganaderos; d) propiedad privada; e) cooperativas, y f) propiedad del Estado.

Si bien el propósito de las reparticiones no es claro, se procura discursiva y oficialmente evitar las tierras improductivas, así como facilitar infraestructura y fomentar la distribución de la tierra como medio de producción para el sector campesino. Más de un millón de hectáreas fueron repartidas a cerca de un 83% de personas procedentes de otros departamentos. Las primeras parcelas no excedieron las 45 hectáreas, pero luego se llegaron a otorgar propiedades de hasta 450 hectáreas (10 caballerías), con lo cual se muestra la incoherencia.

El INTA, por su parte, estimó que en el período 1954-1985 se repartieron entre 107,728 campesinos y sus familias un total de 792,540 hectáreas. Sin embargo, hacia el año 2000 se estima que, por un lado, existía alrededor de 25,000 parcelas sin documentación y, por otro, como el procedimiento de ocupación de estas tierras se hace repitiendo la polarización estructural, se reparten tierras manteniendo los privilegios personales, económicos o políticos.

De esta forma más de 5,199 fincas fueron de más de 1 caballería. Sólo en 1979, en El Petén, por ejemplo, habían 74,158 cabezas de ganado vacuno, de las cuales 33,583 estaban en las fincas de 1 a 10 caballerías y otras 34,000 estaban en las fincas de más de 10 caballerías, es decir, más del 30.0% del ganado vacuno era propiedad de los nuevos grandes terratenientes.<sup>12</sup>

En la Franja Transversal del Norte (FTN), un cinturón de 9,000 kilómetros cuadrados que comprendía parte de los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango, durante 1970, el 70% era propiedad estatal, 25% propiedad privada y 5% propiedad comunal. Sólo en ocho años la proporción varió a 9.3% de la tierra estatal y más de 500,000 hectáreas fueron adjudicadas bajo diferentes formas de tenencia colectiva o individual<sup>13</sup>, y muchas de ellas entregadas ilícitamente a altos jefes militares así como a determinadas multinacionales, como la empresa EXMIBAL, filial de la International Nickel Company, así como a otros grandes productores de carne bovina, energía hidroeléctrica y producción de petróleo. Este reparto también se hizo bajo el mandato de crear zonas de desarrollo (Decreto número 60-70 del Congreso de la República, 1970), las cuales declararon de interés público y de urgencia nacional la FTN.<sup>14</sup>

El precio de la tierra en El Petén se cuadruplicó entre 1970 y 1980, y ha continuado ascendiendo hasta la fecha. La especulación ha sido la causa principal de esta tendencia, estimulada por la construcción de todo tipo de obras de

---

<sup>12</sup> Paz Cárcamo, Guillermo. *Política Agraria: Una propuesta para la Coyuntura*. Guatemala, 1986. pp 35-36.

<sup>13</sup> Carrera, Jaime Arturo. *El estudio del mercado de tierras en Guatemala*. CEPAL. Santiago de Chile, 2000.

<sup>14</sup> La Franja Transversal del Norte se caracteriza por la agricultura de granos básicos para autoconsumo, la comercialización de ganado y la venta de mano de obra no calificada como jornaleros en diferentes cultivos de la zona y de otras regiones aledañas. La población está constituida por indígenas reinsertados y desmovilizados del conflicto armado, con un 80% en el área rural. AID. MFEWS/FAO. *Guatemala: perfiles de medios de vida*. SERVIPRENSA. Guatemala, 2009.

infraestructura y servicios colaterales, incluyendo plantas hidroeléctricas y de generación de energía. A estas inversiones se ha unido la producción de palma africana y, en menor proporción, la ganadería. A Esta zona se le consideró como un importante granero del país, pues su producción de maíz blanco suministró cantidades importantes al suministro nacional. Hoy esa característica ya no existe.

De esta cuenta ya para esta época, una fuente importante de ingreso para los grupos descendientes de colonos más pobres es la venta de la mano de obra no calificada, como jornaleros en las nuevas plantaciones, y para los medios de vida es la venta de los cultivos producidos. La producción de palma africana ha ido en aumento, con lo que también se abren nuevas plazas para los empleos relacionados con la misma. La ganadería es una actividad que también ha ido ganando espacio, pues la tendencia después de los repartos que se dieron sin otros apoyos sustantivos, ha sido la compra venta de tierras a precios de mercado, generándose nuevas grandes extensiones de planicies de la región favorables para la crianza extensiva de ganado vacuno de engorde. La escasa institucionalidad pública de apoyo campesino ya no existe y no existe una presencia de impacto de instituciones que apoyen aspectos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional.

Estos procesos de colonización que no detuvieron la lógica latifundio/minifundio han destruido además grandes extensiones de bosque natural de todo tipo y la selva tropical del norte para dar paso a áreas de pastizales. El ritmo de destrucción ha sido muy acelerado. La depredación del bosque ha ido unida a otros problemas como la pérdida de biodiversidad en términos de flora y fauna; la contaminación de los campos friáticos (subsuelo); la severa pérdida de suelos fértiles por los efectos de la erosión que siguen a la pérdida de la cubierta vegetal y al uso indiscriminado de químicos y mecanización intensiva.

Debe decirse entonces que el reparto de tierras ha derivado de repetir métodos antiguos de ampliación de la frontera agrícola, propiciando mayor destrucción de

forestal y deteriorando la productividad del suelo. Más del 50.0% de este tipo de fincas se concentra ahora en el Altiplano (Chimaltenango, Totonicapán, Sololá, Quetzaltenango, San Marcos, Quiché), donde los suelos son de vocación forestal. En la superficie ocupada por microfincas y subfamiliares, el 78.0% se destina para cultivos anuales y permanentes, mientras el 22.0% es para bosques y pastos. Se trata de un patrón del accionar del Estado que exacerba una mayor oblicuidad de la distribución de la tierra del país donde están ubicadas las mejores zonas agrícolas. En suma, Guatemala es un país en el que la vasta mayoría de fincas son muy pequeñas, mientras que un número más pequeño de fincas ocupan una gran porción de los mejores terrenos agrícolas del país....<sup>15</sup>.

Las políticas de colonización se aplicaron en un contexto nacional de alta desprotección ambiental. La deforestación y depredación en general de los recursos naturales fueron concomitantes a los procesos de colonización. Resalta entonces la ausencia de una legislación claramente orientada y reglamentada, así como la existencia de una institucionalidad débil y, por añadidura dispersa, que mostró poca voluntad política para enfrentar los efectos colaterales de la colonización y presión campesina sobre la tierra. Un ejemplo es lo que sucede en áreas protegidas, donde la supuesta preservación ambiental se sobrepone a las oportunidades de subsistencia de las personas. A ello cabe añadir que las políticas de conservación tienen un enfoque más de reparación que de prevención, especialmente de los daños provocados al medio ambiente por actividades extractivas como la minería o el petróleo.

Con el tiempo, a los problemas del desorden territorial se sumó uno más grave y aún no resuelto: la falta de legislación e institucionalidad adecuados para regular el uso y propiedad de las fuentes de agua. Hoy, en general y en casi todo el territorio nacional hay serios problemas por la escasez y la contaminación del agua, por la ausencia de manejo de cuencas y, del otro lado de la moneda, persiste una indolencia estatal para regular el impacto de los residuos

---

<sup>15</sup> AID, *Tierra y Trabajo en Guatemala: una evaluación*. Ediciones Papiro, Guatemala, 1982. pp 57-60.

agro-industriales, los desechos líquidos y sólidos urbanos, el uso del agua para actividades extractivas y otros. La entrega de tierras, por tanto, careció de visiones integradoras.

Ya en la década de los ochenta, a causa del decrecimiento de tierras estatales para entregar a campesinos y del decrecimiento de las fuentes de ingreso campesino (que no fueron objeto de estímulo por las políticas públicas), arranca con fuerza un mercado privado de compra de tierras. Este mercado fue a su vez estimulado por las mismas políticas estatales, que pasaron de facilitar la colonización a formalizar la compra de tierras mediante entidades como la Fundación Guatemalteca para el Desarrollo-Fundación del Centavo (FUNDACEN, 1984-1990), el estatal Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP, INTA 1992-1996) y la estatal política seguida por el Instituto Nacional de Transformación Agraria -INTA-, y el estatal Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA, 1992-1996 y FONTIERRA en la actualidad). El más actualizado mercado de tierras, promovido por FONTIERRA, además de ser insuficiente ha desencadenado prácticas poco transparentes, especulativas y clientelares.

**2. De políticas de colonización a una acentuada concentración y ociosidad sobre la tierra.** Importante es señalar que simultáneamente al descontrol creado con la aparición de mercados especulativos de tierras precisamente en las zonas de colonización, el otro rasgo de las políticas agrícolas en apoyo al pequeño y mediano campesino, ha tenido que ver con el hecho que no se ha prevenido ni se ha atacado la concentración de la tierra, sino mas bien el Estado ha permitido y hasta propiciado la fragmentación acelerada de las microfincas.

Sólo en el altiplano Occidental -cerca de un tercio del territorio nacional que absorbe el 56.0% de la población guatemalteca, la mayoría indígena-, se presenta una relación de 1.09 personas por hectárea, mientras que la relación hombre/tierra

en las grandes fincas se estima en un promedio de 199.2 hectáreas por agricultor, condiciones que determinan el proceso de expulsión masiva de mano de obra y el bajo nivel de remuneración.<sup>16</sup>

Por consiguiente, la presión sobre la tierra siguió acentuándose en forma acelerada, pasando la demanda de 148,000 trabajadores sin trabajo seguro durante el año 1954, a cerca 850,000 trabajadores en 2006. Este fenómeno muestra que la política de colonización y reparto de tierras ha contribuido a acentuar la regresividad de la estructura agraria, no sólo por la ausencia de coordinación y evaluación de los proyectos impulsados por el sector público agrícola para el pequeño y mediano productor, sino porque «( . . . ) durante casi veinte años, solo 12,800 familias recibieron parcelas equivalentes entre 15.6 Ha (modalidad del patrimonio familiar mixto) y 23.1 Ha (fincas cooperativas).<sup>17</sup> Según la AID, el 30.0% de la superficie de las microfincas no es cultivada directamente por su propietario, mientras el 90% de los productores grandes poseen su propia tierra»<sup>18</sup>.

La atomización de las parcelas agrícolas como el uso intensivo de tierra de vocación forestal, han conducido a la sobreexplotación del suelo en el minifundio, cuya participación en la producción alimentaria para el consumo interno es decisiva. Ya desde el Censo de 1979 se observa que los pequeños agricultores no lograban rendimientos de subsistencia con su producción alimentaria y sufrían cada vez más la presión de abandonar sus tierras en busca de opciones de ingreso más satisfactorias.

---

<sup>16</sup> Cifras tomadas de Relatoría de Mesa: III Congreso Panamericano de Ingenieros Agrónomos. Guatemala, septiembre de 2008.

<sup>17</sup> «No hubo una segunda cosecha pues Arbenz fue derrocado en 1954. Para entonces, en el breve plazo de 18 meses, se habían emitido 1002 decretos de expropiación de tierras, mediante las cuales se afectaron 603,615 Ha. A esto se debe sumar 280.000 Has.de tierras en fincas nacionales, con lo que el total se eleva de 883,615 Ha. campesinos y trabajadores agrícolas beneficiados 100,000 (...). El verdadero significado de estas cifras se puede percibir teniendo en cuenta que en 18 meses la reforma agraria benefició entre el 31 y el 40% de los campesinos y trabajadores sin tierra... » Guerra Borges. Alfredo. *Guatemala: 60 años de Historia Económica*. Ediciones ARMAR. Septiembre 2006. P 42.

<sup>18</sup> Sandoval, Leopoldo. *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación*. USAID, Washington, Estados Unidos. 1982. 192págs.

Los datos de 1979 son reveladores de los rasgos de presión estructural que asfixiaban a la economía campesina: estas fincas familiares dedicaban el 85.0% de su tierra para cultivos anuales, de los cuales más de las dos terceras partes correspondían a maíz, frijol, papas, etcétera, y con procedimientos rudimentarios. Esas circunstancias dan como resultado bajos rendimientos. El maíz, por ejemplo, cultivado en casi todas estas parcelas, tiene un rendimiento de 18 qq/ manzana, mientras en las fincas grandes, en las cuales este cultivo es suplementario, tiene una producción de 24 qq/manzana. «Es indicativo de la involución de estas unidades de producción (las menores de 1 manzana), el hecho de tener un promedio de 9 qq/finca/anual de maíz y 2.5 qq/finca/anual de frijol, mientras en las grandes fincas se alcanza un promedio de 2,378 qq/finca/anual de maíz y de 99.44 qq/finca/anual de frijol. Indudablemente tal volumen de producción no alcanza para el mantenimiento de una familia y menos para realizar algún ahorro que permita salir del círculo de miseria....»<sup>19</sup> Además, en su calidad de consumidor, el minifundista ha registrado un alto desequilibrio de su ingesta alimentaria, debido a factores tales como patrones culturales, abastecimiento de la demanda urbana y la reducida capacidad de compra. Su dieta es básicamente calórica y carente de nutrientes proteínicos.

Dicho esto, se destaca otra incoherencia de las políticas públicas: se reparte tierra a las familias campesinas, pero no se ataca la atomización de tierras minifundistas. Los servicios estatales en apoyo al minifundio, por insuficientes e inconsistentes, y por no reconocer la imposibilidad del minifundio de ser un factor para el desarrollo, terminaron por tener impactos dispersos e irrelevantes. Por otra parte, el Estado no atacó la ociosidad del latifundio. La Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN- calcula todavía un 25.0% de tierras ociosas, siendo alarmante además el subregistro que en cifras absolutas se tiene al respecto. La Agencia Internacional para el Desarrollo -AID-, estimó en 1982 que la superficie ociosa declarada en fincas equivalía a 1.2 millones de hectáreas. La

---

<sup>19</sup> Véase, *Ibid.* pp 26-27.

concentración de la tierra y el mantenimiento del latifundio improductivo son causa determinante de que el 20.0% de la tierra apta para el uso agrícola, equivalente a unos 20,492.9 Km<sup>2</sup>, no estén siendo utilizadas.<sup>20</sup>

Por otra parte, el 47.0% del territorio nacional se emplea para pastos, cultivos perennes o bosques, a pesar de que la tierra apta para ello constituye el 21.13% del total de tierras del país. Esta subutilización se refleja en el uso de la tierra que se hace en las fincas superiores a una caballería. Mientras la tierra para pastos, bosques y montes representa el 68.0%; la utilización en cultivos permanentes y anuales abarcan tan sólo el 32.0%.<sup>21</sup> Estos desequilibrios constituyen el punto de partida de una cadena de desigualdades, que terminan por reproducir el régimen de trabajo subpagado, en el cual se asienta la expansión de la agroexportación guatemalteca.

Se deduce, entonces, que el esfuerzo estatal dirigido al pequeño y mediano agricultor ha sido, por irrelevante y desarticulado, incapaz de frenar la tendencia hacia la máxima crisis de la economía campesina que trae aparejada la contracción en la oferta de productos agrícolas para el consumo interno. Determinada por la estructura económica (de la cual resalta un crecimiento industrial que no ha requerido del mercado interno por haberse asentado la demanda en la suma de los mercados centroamericanos), la política agrícola ha incidido en el mantenimiento y la multiplicación del minifundio estimulando la concentración de tierra.

La problemática es compleja, puesto que, dejando intacto el esquema de tenencia de la tierra y la selectividad crediticia, tecnológica y distributiva, el déficit alimentario se ha generalizado y se muestra una severa contracción del

---

<sup>20</sup> Véase AID Tierra y Trabajo en Guatemala: Una Evaluación. Ediciones Papiro. Guatemala, 1982.

<sup>21</sup> Memoria V Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos. *Factores Determinantes en el Desarrollo Agrícola de Guatemala y Propuestas Legislativas Prioritarias*. Quetzaltenango, diciembre 1986. pp 55-59.

nivel de vida y del patrón de producción de la población rural, inhibiendo cualquier posibilidad de desarrollo con equidad.

## **B. La expansión y diversificación del sector agropecuario exportador**

El Estado ha jugado un papel determinante para asegurar la modernización del aparato productivo agroexportador. En este campo las políticas son menos erráticas, más precisas y más duraderas. Es tan estructural la intervención del Estado en esa dirección, que este papel público ha evolucionado hasta convenir y permitir la dirección de las políticas estatales económicas y financieras en apoyo a la gran empresa, precisamente por personalidades pertenecientes a las principales familias oligopólicas.

Históricamente menos de 80 fincas son las que han producido el 50.0% del total de la producción de café. La producción de banano está concentrada en el 8.0% de fincas. El 9.0% de las haciendas ganaderas poseen el 84.0% de cabezas. El 87.0% del total de cardamomo producido proviene del 5.0% de fincas. Ha sido este tipo de cultivos el que, estimulados por incentivos públicos, utilizó en promedio el 75.0% del crédito agrícola durante los últimos treinta años, en tanto que los cultivos para el consumo alimentario interno, a cargo de medianos y pequeños agricultores, han recibido en promedio sólo el 13.0%.<sup>22</sup> El crédito al café ha concentrado cerca del 29.0% del total; mientras el apoyo crediticio al maíz se situó en 7.0% y el del frijol en 0.5%. Por otra parte, con inversiones subsidiadas por el Estado, el 80.0% del riego se ubica en las fincas superiores a una caballería. Estas fincas, además, han concentrado a su favor el 52.0% de los

---

<sup>22</sup> Hasta la década de los ochenta los algodoneiros «fueron financiados en un 90.0% con crédito y sólo un 10.0% es reinversión. Pero ese crédito se utilizó mayoritariamente en importación de insumos y en el pago de renta; sólo en el año 1980 el algodón importó insumos por valor de US\$100.000 millones mientras que la producción alcanzó US\$170.00 millones, hubo en realidad sólo un ingreso de US\$70.0 millones, o sea menos del 50.0% del valor de lo exportado.... » Paz Cárcamo, Guillermo. Op. cit. p 23.

caminos agrícolas. Es en esta región donde está localizado el grueso de la red de electricidad, teléfonos, aeropuertos, escuelas y hospitales.<sup>23</sup>

En otras palabras, el Estado de Guatemala ha sido decisivo para canalizar la oferta de capital para la gran empresa agropecuaria de exportación. Y ha sido también decisivo para no regular, ni imponer su poder público (pese a la existencia de normativas internas que lo obligan), a modo de propiciar la reinversión de los excedentes a favor de un crecimiento del mercado interno. Los excedentes han sido principalmente trasladados a inversiones especulativas, inmobiliarias, suntuarias o a la exportación de capitales.<sup>24</sup>

El crecimiento capitalista de las haciendas agrícolas ha ido aparejado con la disminución del empleo rural. «... El hecho de que en 1950, en el subsector del café habían 80,385 trabajadores permanentes y para 1960, 74,474 aún cuando la producción había variado positivamente en un 100.0%, es ejemplo de un estímulo estatal a la tecnificación de la gran empresa agrícola que no combinó la aplicación de compensaciones públicas para la promoción de nuevas ofertas de trabajo. Hasta 1980 predominó la tendencia a disminuir unos 600 trabajadores permanentes por año.»<sup>25</sup>

La estructura laboral respaldada por el Estado ha sido además complaciente y negligente frente a las deterioradas condiciones laborales y vigencia de derechos laborales de los trabajadores temporales, cuyo contingente creció en la década de los ochenta con salarios mínimos fijos y regresivos. El

---

<sup>23</sup> *Ibid.* Op. cit.

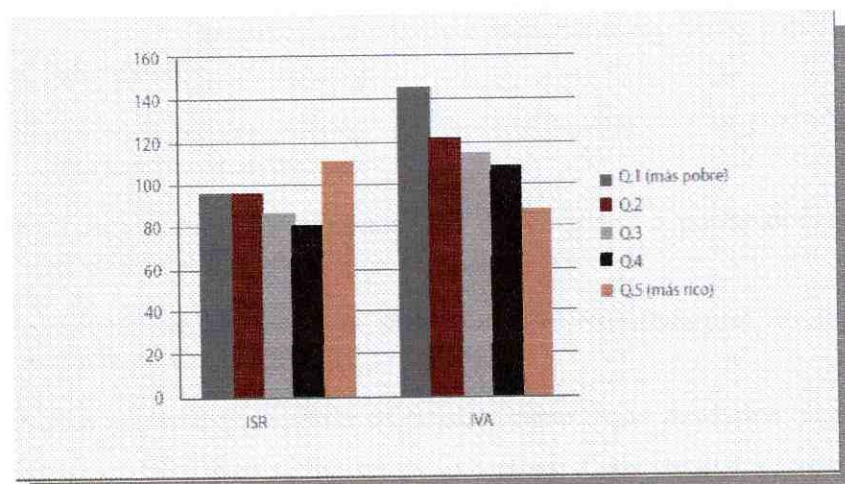
<sup>24</sup> « ... en sólo tres años (1983-1985) fueron creados el Banco de la Construcción, el del Quetzal y el Nacional de Exportaciones. De 1984 a 1985 la liquidez de los bancos pasó de Q. 85,502.0 miles a Q.206,325.4 miles, representando un incremento de 141.3% (...) mientras la inversión privada como proporción del Producto Interno Bruto se redujo de Q.329.0 millones en 1978 a Q.159.3 millones en 1985... » Palencia de Quesada, Mayra. *Autoritarismo y crisis económica en Guatemala: Breve ensayo de análisis coyuntural*. Tesis de graduación. Guatemala, 1987. pp 86-175.

<sup>25</sup> INFORPRESS CENTROAMERICANA. 1988. *Los empresarios centroamericanos ante la crisis. Guatemala*, 275págs.

énfasis otorgado a la expansión de los productos agrícolas de exportación, la mecanización y tecnificación que ese crecimiento trajo consigo y su dependencia del mercado externo, han sido todos factores que situaron la mano de obra en un margen de negociación reducido, más aún por la tendencia al incremento del desempleo y la pauperización rural.

Otro de los pilares estructurales de las políticas públicas han sido los privilegios fiscales a la gran empresa. La carga tributaria, en el caso del Impuesto sobre la Renta (ISR), ha pesado ciertamente sobre el quintil más rico de la población, aunque debe advertirse que la diferencia es mínima respecto a lo que paga el quintil más pobre. Mientras que los impuestos sobre el consumo (impuestos sobre ventas o IVA) han recaído en mayor medida sobre los quintiles más pobres de la población (**Ver Gráfica 1**). Sin embargo, la principal fuente de recursos tributarios han sido los impuestos indirectos o sobre el consumo, por lo que se puede concluir que son los estratos más pobres de la sociedad los que están financiando, en mayor medida, como proporción de sus ingresos, el quehacer del Estado guatemalteco.

**Gráfica No. 1**  
**Guatemala: carga tributaria relativa\* por quintiles de ingresos,**  
**según ISR e IVA (2004)**



**Fuente:** Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. ¿Derechos o Privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la nutrición en Guatemala. Se refiere al impuesto efectivo/*ratio* de ingresos relativo al promedio de cada quintil.

Destacan también los reajustes realizados por el Estado, especialmente por la Junta Monetaria, para estimular entre los años 70 y 80 las nuevas formas de acumulación de capital tras la crisis del modelo de sustitución de importaciones. Entre las principales medidas de política que garantizaron nuevas reinserciones nacionales e internacionales del sector agropecuario de exportación destacan:

- Líneas de crédito bancario y redescuentos autorizadas por el Banco de Guatemala (BANGUAT).
- Renegociación de créditos vencidos.
- Emisión de bonos de estabilización.
- Bonos del tesoro y letras de tesorería para atender la demanda general de la ganadería, agricultura, avicultura.
- Regímenes especiales cambiarios por exportaciones.
- Modificaciones de cupos de crédito establecidos para atender los créditos otorgados por los bancos y financieras del país al sector agropecuario que se encontraban vencidos.

- Tasas de redescuento en los créditos con recursos internos para financiar adelantos agrícolas.
- Incentivos fiscales para repatriación de capitales.
- Fondos de garantía para impulsar actividades agrícolas y pecuarias de exportación.
- Emisión de certificados de abono tributario -CAT- como incentivo fiscal a las exportaciones.
- Política de cielos abiertos en apoyo a las exportaciones fuera de Centroamérica.
- Líneas de crédito para promoción de exportaciones no tradicional fuera de Centroamérica.

Para finalizar este capítulo se puede asegurar que desde los años sesenta hasta mediados de la década del 2000, el Estado y los bloques agrofinancieros hegemónicos no supieron, no quisieron y no pudieron complementar y reconciliar las políticas públicas destinadas por un lado a la economía familiar campesina y, por otro, a la gran empresa de agroexportación. Han persistido contradicciones estructurales y, por tanto, estatales, entre el respaldo a la pequeña y mediana agricultura y el respaldo a la economía de exportación, lo que por tanto provoca una tensa bipolaridad en la estructura agraria, acentuando la presión sobre la tierra, la escasez alimentaria y las exclusiones sociales a niveles incontrolables por mecanismos públicos tradicionales.

La búsqueda de la maximización de la ganancia ha sido la tendencia histórica, en un contexto en el que se ha perdido sensiblemente la regulación del mercado agrícola nacional por la vía estatal. Dada la tendencia a la desarticulación del minifundio, es seguramente el mercado alimentario el que más deterioro ha sufrido durante las últimas cuatro décadas. No se está frente a un fenómeno coyuntural.

### III. EL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Desde los años sesenta hasta mediados de la década de los años ochenta se implementó en Guatemala una política económica que promovió la instalación de un sector público agrícola que debía, teóricamente, desempeñar funciones reguladoras y benefactoras para promover el desarrollo e inducir las inversiones del sector privado. Con esta visión se instaló una institucionalidad agrícola y se crearon funciones específicas *ad hoc* teniendo como prioridad el área rural y la pequeña y mediana empresa agrícola. Entre estas funciones resaltaron: crédito y asistencia técnica, investigación científica, promoción de la organización campesina, acopio y comercialización.

Antes de los sesenta el sector público agrícola estimuló intensamente una fase de expansión y diversificación de la producción exportable y parcelamientos puntuales, en el contexto -como ya se indicó- de una estructura lati-minifundista que fue provocando procesos sociales y políticos culturales caracterizados no sólo por profundas desigualdades socioeconómicas, sino también por reacomodos y alianzas entre empresarios y grupos políticos que terminaron con la llamada década de la Revolución de Octubre, que esencialmente persiguió la industrialización de la agricultura y una mayor inclusión y derechos para habilitar este avance del capitalismo.

Tras la llamada contrarrevolución de 1954 dio comienzo a una transición marcada por un contexto internacional de Guerra Fría y una política estadounidense dirigida a promover reformas sociales bajo el amparo de diversas dictaduras militares nacionales existentes en América Latina. Una suerte de desarrollismo contrainsurgente le confiere al Estado un rol inductor de las dinámicas económicas agropecuarias sin modificar la inequidad estructural en el uso y tenencia de la tierra y en la distribución del ingreso. Es en esta fase cuando

se estructura toda una institucionalidad estatal que se acompaña con una apertura al cooperativismo.<sup>26</sup>

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación llegó a tener a su cargo la dirección y rectoría de lo que se dio en llamar Sector Público Agrícola. Esta estructura se mantuvo hasta finales de los años 80, como una institucionalidad encargada de inducir la estrategia de desarrollo rural, es decir, de desencadenar procesos productivos cada vez más tecnificados en las unidades económicas agrícolas, tanto en las que poseían condiciones competitivas o las podían generar, como en las que sólo tenían carácter de subsistencia.

Sin embargo, tanto las líneas de acción como la especialización de varias instituciones estatales nacidas en ese contexto, quedaron sin efecto y hasta deformadas por la *real politique*, la cual consintió escenarios que otorgaron más atención y privilegios al sector agroexportador. Como se indicara en el V Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos, la anarquía estatal llegó a tal grado que:

- Lo que se planificó fue diferente de lo que se presupuestó y esto, a su vez, también fue diferente de lo que se ejecutó, culminando con la ausencia de evaluaciones o con evaluaciones sujetas a criterios políticos clientelares.
- A pesar de que en los documentos oficiales se identificó como población objetivo al pequeño y mediano agricultor, la tecnología generada por ICTA fue aplicable para medianos y grandes agricultores.

---

<sup>26</sup> Mediante Decreto No.102-70 del Congreso de la República, se organizó el Sector Público Agrícola con las siguientes instituciones: Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola - INDECA-, el Instituto Nacional de Transformación Agraria -INTA-, señalándose como deber del Estado, la consolidación del proceso de desarrollo agrícola, especialmente a nivel de pequeños y medianos productores. Para 1981 con la emisión del Decreto No.51-81, se plantea que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, tendrá como competencia la realización de actividades vinculadas con la investigación, promoción, fomento, desarrollo, comercialización de los recursos naturales sin interferir en la actividad privada.

- Falta de coherencia respecto a las características de la población meta. La Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) identificó a los pequeños y medianos agricultores como propietarios de un máximo de 10 manzanas, en tanto que la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE) los concibió como propietarios de 50 manzanas. Una diferencia del 400%.
- BANDESA no pudo atender de manera significativa a la mayoría de pequeños productores debido a que éstos no tenían legalizados sus títulos de propiedad.
- No existió coherencia geográfica en la oferta y localización de los servicios de cada una de las instituciones del sector público agrícola. Por ejemplo: las áreas de influencia del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), no siempre coincidieron con las del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) o con las de DIGESA, a pesar de que teórica y legalmente estaba concebido como sistema. Esta ruta de sistema pudo permitir la generación de tecnología (ICTA) para ser transferida (DIGESA y DIGESEPE) y utilizada en procesos productivos, que debieron ser apoyados por el crédito (BANDESA); así como recibir acompañamiento para ser comercializados (INDECA), y en los procesos productivos debió darse asesoría para la conservación de los recursos naturales renovables (Instituto Nacional Forestal -INAFOR-). Aunque, debe tomarse en cuenta que no en todas las zonas debían estar todas las instituciones; pero, en todo caso, existían las llamadas Políticas de Desarrollo Espacial (Regional), que no fueron cumplidas. La

distribución geográfica institucional se generó más bien en forma espontánea o coyuntural.<sup>27</sup>

El efecto más grave fue la interferencia de funciones entre sí creada con las operaciones de estas instituciones; entidades para el desarrollo agrícola que, a su vez, carecieron de política, recursos e intermediaciones efectivas para la aplicación estable de sus programas de apoyo, además de sobrevivir entre las contradicciones de grupos de poder confrontados por habilitar su funcionamiento y simultáneamente por ponerle un límite estrecho para hacerlas funcionar.

Tal incongruencia en las políticas del Estado entra en una mayor tensión en la medida que se instalan en el país otros desequilibrios, destacando entre ellos una crisis financiera nacional e internacional que impuso reajustes y ritmos más cortos en la rotación de capital.<sup>28</sup> Pero otro de los desequilibrios de alto impacto fue la intensificación de un conflicto armado interno, el cual provocó -según cifras de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH)- cerca de 42,275 víctimas, de las cuales el 83% eran indígenas y población de pequeños agricultores. Otros autores estiman que esta guerra, tipificada de genocida, provocó la muertes de unos 200 mil civiles y el desplazamiento de un millón de personas, la mayoría en el Occidente del país.<sup>29</sup>

Igual como aconteció en los demás países latinoamericanos, con el empuje del Ajuste Estructural, la mayoría de las dependencias públicas creadas para atender los problemas de la producción y la distribución agrícolas campesinas, se

---

<sup>27</sup> Memoria V Proyecto de Ingenieros Agrónomos. Op. Cit. pp 174-175.

<sup>28</sup> La economía nacional se caracterizaba a grandes rasgos por: la alta dependencia a los mercados internacional y regional, una política de gasto público sin relación con los ingresos tributarios, un creciente déficit fiscal que cubierto con emisión inorgánica, hizo crecer el índice inflacionario. La emisión monetaria interna condujo a una creciente demanda de divisas; la demanda de divisas implicó inevitablemente el endeudamiento externo, también creciente; el endeudamiento amplió el déficit fiscal, el cual a su vez entorpeció las posibilidades de obtener crédito externo y por lo tanto la captación de divisas para la importación de materias primas e insumos. *Ibíd.*, Op. cit. pp 39-40.

<sup>29</sup> Comisión para el Esclarecimiento Histórico. *Guatemala: Memoria del Silencio*. UNOPS, 1999. Ver también Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Guatemala: Nunca Más. Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. Guatemala, 1998.

tornaron insostenibles e inoperantes. Efectivamente, desde finales de los años setenta el Fondo Monetario Internacional (FMI) negoció con el Estado guatemalteco diversos acuerdos para reducir el gasto público, principalmente el orientado a los sectores productivos y sociales que presentaban bajos niveles de rentabilidad. Se entró, entonces, a la llamada fase de ajustes estructurales, los cuales, reactualizando el concepto de economía de mercado, situaron las funciones del Estado como no subsidiantes, es decir, como mecanismos orientados a facilitar y reordenar trámites y decisiones en razón del movimiento financiero.

Los programas de ajuste argumentaron ineficiencia y burocratización estatal. Establecieron el crecimiento de una economía abierta como fin principal de las funciones públicas. El desarrollo del mercado interno no constituyó el foco central de su atención, por lo que no interesó sugerir la efectiva tecnificación y coordinación del sector público agrícola. Las áreas críticas del agro guatemalteco (tierra, crédito, comercialización, asistencia técnica), las hicieron depender de prioridades en el campo macrofinanciero y, en consecuencia, se terminó por dificultar en extremo la planificación de mediano y largo plazo.

### **A. La política económica de ajuste estructural.**

El ajuste estructural en la economía guatemalteca, como en toda América Latina, estuvo directamente relacionado con un proceso global de internacionalización de la agricultura, caracterizado por la penetración financiera de los países industrializados en los procesos productivos de las naciones subdesarrolladas. Diseñado a partir de la década de los ochenta, el ajuste estructural fue una filosofía estimulada por los organismos financieros internacionales que concentra su interés en que los países subdesarrollados mejoren el clima (económico y político) para las corrientes de

capital privado y restablezcan el flujo de la relación deudores-acreedores.<sup>30</sup> Esta concepción parte de un supuesto básico monetario, la liberalización del comercio exterior y de las finanzas, lo que implica adoptar medidas para reasignar recursos y reestructurar el consumo y la producción.<sup>31</sup>

Independientemente del estado real del patrón de desarrollo de los países subdesarrollados<sup>32</sup>, el proceso de ajuste estructural requirió reducir las fluctuaciones de crónicos periodos de auge/recesión, con el fin de que los nuevos movimientos de capitales aseguraran mecanismos para maximizar la tasa de ganancia y evitasen decrementos. La presión sobre Guatemala se justificaba por la incapacidad del modelo económico tradicional (de sustitución de importaciones) para dinamizar la generación de divisas y hacerle frente a los compromisos de deuda externa, así como a las necesidades de reproducción de la estructura productiva. Durante el período 1970-1978 las exportaciones tradicionales registraron un incremento promedio anual del 22.0%, mientras que de 1979 a 1987 se observó un decremento del 20.0%. No obstante, el crecimiento económico siguió descansando en este sector; su participación respecto al total exportado creció del 51.0% a 55.0% en el mismo período. Sólo de 1970 a 1980 la participación del sector agrícola en el Producto Interno Bruto varió de 30.0% a

---

<sup>30</sup> Anne Krueger, arquitecto de la estrategia de los programas de ajuste estructural en el Banco Mundial, formuló «...los problemas de lento crecimiento económico, pobreza y endeudamiento externo de los países en desarrollo, son resultado, particularmente, del intervencionismo estatal, y del sesgo anti exportador que ha generado la inflación, crisis recurrente de balanza de pagos y una ineficiente asignación de recursos. La experiencia de las últimas tres décadas ha convencido a casi todos los analistas que los sistemas de control directo y los intentos de frustrar el mercado, son instrumentos ineficientes, cuando no carentes de efectividad (...) La expansión del producto y la elevación del nivel de vida, está claramente relacionado con la sostenida liberalización de los flujos de capital y comercio. El enorme éxito de Europa y Japón, así lo demuestran...» Conferencia Banco Mundial. Abril 1989.

<sup>31</sup> La corriente neoliberal considera que: «(a) hay una vinculación entre el comercio y las finanzas internacionales. Los flujos de capital constituyen un comercio diferido; (b) el mantenimiento del proteccionismo hace inviable la posibilidad de atender el servicio de la deuda internacional o bien lo hace imposible; (c) los flujos netos de capital no podrán reactivarse si el comercio crece lentamente por la protección...» *Banco Mundial, La Ronda de Uruguay, Manual para las Negociaciones Comerciales Multilaterales*. Washington, 1989.

<sup>32</sup> «Subdesarrollo significa un tipo de sociedad dependiente y explotada que contribuye al desarrollo de los países céntricos y que acumula en su interior los efectos de esa posición (...). La dependencia es un rasgo específico e ineludible del subdesarrollo, tiene carácter estructural, es decir, que forma parte constitutiva del conjunto de relaciones de producción que integran la base de la formación socioeconómica llamada subdesarrollo (...). El término subdesarrollo no es sino un aspecto de la reproducción ampliada de las relaciones capitalistas mundiales de producción, su dominio mundial sobre ciertos países. Este dominio actúa sobre la estructura de las fuerzas productivas y sobre las relaciones de clase de los países situados, por razones históricas, en la posición más desfavorable...» (Silvia M. Héctor y Sonntag, Heinz Rudolf) *Universidad. Dependencia y Revolución*. México. Editorial Siglo XXI. 1974. pp 88-89.

26.0%. Por otra parte, el peso del déficit fiscal respecto al PIB llegó en 1981 a una relación de 7.4%, el registro más alto de las últimas dos décadas.

Estos y otros índices recesivos propiciaron que los sucesivos gobiernos del país, entraran a negociar con el FMI programas de estabilización, cuyo énfasis radicó en políticas antiinflacionarias y de corrección de desequilibrios sobre la balanza de pagos, desequilibrios juzgados por el FMI como efectos de la recurrencia de políticas económicas erróneas.<sup>33</sup>

El FMI describió el camino para acceder a esos cambios como un período en el que el país sujeto a su regulación, corregiría los déficits de balanza de pagos, de las cuentas fiscales y la inflación, a fin de reestructurar su solvencia financiera. La vía para llegar a tal propósito consistió, de una parte, en contraer la demanda interna no competitiva, como por ejemplo, la del consumo e inversión estatal y el consumo e inversión de la industria sustitutiva de importaciones, con el propósito de reducir los costos de la inversión extranjera y, de otra, en reorientar la oferta exportable y liberar de restricciones a la importación de bienes y de capital, ampliando con ello la oferta de los países industrializados.

El capitalismo de inversión productiva se sustituyó por un capitalismo de inversión financiera. Se reconvirtió la economía en un sistema que debe orientar su eficiencia respecto del mercado internacional, para lo cual se trasladó un modelo de crecimiento totalmente abierto. Las reformas propuestas se sustentaron en políticas de corto plazo, bajo el supuesto que, a la larga, la rentabilidad y eficiencia que de ellas se derivaran lograrían maximizar las utilidades. El énfasis se hizo en los cambios siguientes:

1. Reestructurar el sector público. Eliminar el papel subsidiario, benefactor y regulador del Estado, de modo que desaparezcan todos

---

<sup>33</sup> Los programas de estabilización propuestos por los organismos internacionales, enfatizaron la corrección de desequilibrios de balanza de pagos y la disminución o eliminación de la inflación. Para el FMI los desequilibrios tenían como causa principal la aplicación de políticas domésticas erróneas (déficit fiscal, emisión monetaria excesiva), aunque también reconocían que se ven influidos por los shocks internacionales negativos (aumento de la tasa de interés, baja precios productos de exportación, incremento precio del petróleo).

los controles y regulaciones al mercado, incluyendo el mercado de trabajo, donde se suprimen los mecanismos que presionen a su alza.

2. Eliminar los controles financieros y todo tipo de restricción a la inversión y al movimiento de capital privado.
3. Eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios a la importación y exportación.
4. Liberar el comercio internacional, significando eliminar restricciones y devaluar.
5. Eliminar los controles al comercio interno para reasignar recursos, vía precios, a los sectores más rentables.
6. Disminuir el déficit fiscal, implicando congelar salarios, ajustar hacia arriba los precios y tarifas de servicios públicos, eliminar subsidios. Con el Gobierno de Ramiro de León Carpio el esfuerzo público por mantener el déficit fiscal a su mínima expresión se convierte en norma además de institucionalizarse el traslado de recursos al Banco Central, esterilizando recursos, para cumplir con las metas macroeconómicas convenidas con organismos financieros internacionales.
7. Austeridad y restricción monetaria, implicando fijar topes al crédito del Banco Central al sector público y a los activos internos netos, es decir, al endeudamiento interno y externo. Recuérdese que ya en los años 90, se promueve y se concreta la reforma constitucional que impide que el Banco Central pueda asistir financieramente al Gobierno. Los bancos del sistema así, pasan hacer los principales acreedores del sector público nacional.
8. Incrementar la tasa de interés para hacerla realista, es decir, compatible con la tasa de interés externa y con la inflación (aquí se toma como base la tasa de interés preferencial de los Estados Unidos *prime rate* y la del Reino Unido *libor*). Ya a finales de los años 80 ésta se deja libre para que las fuerzas de la oferta y la demanda definan el precio del dinero.

Los programas de ajuste estructural otorgaron a la agricultura de países como Guatemala y los centroamericanos un papel decisivo para la reorientación del modelo de crecimiento, dado que en este sector no sólo radicaba la fuente principal de divisas y de mano de obra, sino ofrecía perspectivas a la reconversión industrial. De esto se derivaron decisiones basadas en que:

- el Estado se concentre en invertir en aquellos servicios de infraestructura (pequeños proyectos) que no sean atractivos para el sector privado;
- el Estado suprima los subsidios a la producción y al consumo;
- el sector privado asuma la totalidad del proceso de comercialización;
- el mecanismo de precios defina la dinámica agrícola y la economía internacional;
- las formas y relaciones de producción nacional se orienten a la exportación.

En noviembre de 1981 el Gobierno del General Romeo Lucas García, suscribió un crédito al amparo del servicio de financiamiento de carácter compensatorio por 76.5 millones de Derechos Especiales de Giro.<sup>34</sup> Las metas fijadas fueron: (a) Limitar el déficit presupuestal en un monto no mayor de Q420.0 millones mediante una reducción en el nivel del gasto público, particularmente el corriente, el cual no debía ser mayor del 8% en relación al de 1981. Por otra parte se racionalizaría el gasto destinado al desarrollo económico y se revisarían las prioridades de inversión. Lo anterior indujo a limitar los gastos de inversión a Q570.0 millones, para 1982. Adicionalmente al gobierno se comprometió a reforzar el control fiscal y a mejorar los procedimientos

---

<sup>34</sup> El servicio de financiamiento compensatorio fue establecido en 1963 por el FMI con el propósito de asistir a los países miembros que tenían dificultades de balanza de pagos a causa de una disminución temporal de sus ingresos de exportación atribuibles a circunstancias que en gran medida escapaban de su control. Véase. Cheney. David M. *La promoción de la estabilidad económica: el servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias del FMI*. Washington.

administrativos en la recaudación tributaria; (b) En el área monetaria se adquirió el compromiso de que el endeudamiento externo del sector público no fuera mayor de Q250.0 millones. Por otra parte se programó elevar las tasas de interés activas y pasivas en concordancia con la evolución de las tasas de interés externas. Finalmente, no se pondrían en vigor nuevos controles cambiarios y comerciales, ni se intensificarían los existentes; no se variaría el tipo de cambio. Con estas medidas la economía nacional debía crecer a una tasa de 2.5%.

Por causas de índole política ese Convenio fue suspendido y hasta 1983, el Gobierno del General Efraín Ríos Montt, suscribió otro préstamo, de igual naturaleza, por 114.75 millones de Derechos Especiales de Giro y cuyo otorgamiento se sujetó a: (a) Recortar el gasto del sector público; (b) Aumentar los ingresos fiscales, que justificó una Reforma tributaria que hizo más regresiva su estructura, al establecer el impuesto al valor agregado y modificar otros impuestos de menor cuantía; (c) Aumentar los límites de las tasas de interés activas y pasivas; (d) Liberalizar el sistema de cuotas a la importación de mercancías y agilizar su administración; y (e) Otorgar mayores incentivos para incrementar las exportaciones a mediano plazo.<sup>35</sup> La aplicación de este crédito fue igualmente accidentada debido, en general, a que las condiciones políticas siguieron siendo adversas.

Lo que interesa destacar en este apartado es que en el recorte del gasto público y en la imposición de gravámenes indirectos descansó el proceso de estabilización financiera, de tal forma que el principal problema macroeconómico déficit fiscal/déficit de balanza de pagos/contracción económica, se convirtió en un círculo vicioso, que redujo el gasto público agrícola y, en consecuencia, la inversión per cápita del gobierno en la agricultura (**Ver Cuadro 6**).

De la estabilización financiera se pasó directamente al ajuste estructural. Un programa de estabilización enfatiza en la corrección de desequilibrios en la

---

<sup>35</sup> *Ibid.* pp 118-119.

balanza de pagos derivado de la dinámica del mercado internacional y la gestión del Estado; mientras que los programas de ajuste estructural, además de perseguir los propósitos inherentes a la estabilización, inducen a la estructuración de nuevas relaciones económicas nacionales, en donde la presencia y participación del capital extranjero es una condición *sine qua non* del nivel de eficiencia económica futura. En efecto, desde el *Programa de Reordenamiento Económico y Social de 1986* hasta el plan Guatemala 2000, una estrategia para la paz en 1989, la política económica incorpora la filosofía básica del ajuste estructural.

**Cuadro No. 6**

**Guatemala: Relación Porcentual entre el monto del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y el presupuesto de ingresos y egresos del Estado e índice anual del gasto público per cápita en la Agricultura. (Cifras absolutas en millones de quetzales)**

AÑO	GASTO EJECUTADO		RELACIÓN GASTO MAGA RESPECTO ESTADO	ÍNDICE PER CAPITA INVERSIÓN PÚBLICA EN AGRICULTURA Q/Hab.
	DEL ESTADO	MAGA		
1979	921,4	169,6	18,4	-
1980	1199,0	182,5	15,2	186,8
1981	1465,0	191,8	13,1	128,7
1982	1258,0	178,9	13,9	105,0
1983	1097,3	188,2	17,1	100,0
1984	1131,6	162,9	14,3	81,2
1985	1187,8	142,2	12,0	60,0
1986	2098,4	198,8	9,0	98,7
1987	2340,8	188,1	8,0	78,8

FUENTE: Tomado de Del Valle, Luis Arturo. *Tendencias, transformaciones y crisis en la Agricultura. MAGA/USPADA/PNUD*. Guatemala, 1988.

En 1995 el gasto ejecutado del Estado se situó en Q 9,011.6 millones de quetzales y el gasto ejecutado por el MAGA fue de Q 227.3 millones,

correspondiendo a un 2.5% respecto al gasto total. En 1998 el gasto total del Estado se situó en los Q 19, 282.0 millones, mientras que la ejecución del gasto del MAGA representó un 2.8 % del gasto total gubernamental. Durante la década de los años 90 el gasto público agrícola prácticamente permaneció estancado.

Las alusiones directas a las nuevas funciones otorgadas al Estado, como parte de la estrategia aprobada a finales de los años 80, hicieron referencia a medidas tales como:

- «...las tarifas de las empresas públicas se seguirán revisando para asegurar que los subsidios del gobierno central se mantengan en el mínimo ...»
- «...el gobierno se ha comprometido a aplicar políticas salariales prudentes que aseguren que los salarios reales aumentarán en respuesta a aumentos en la productividad. Esta política también puede ayudar a controlar la inflación y mantener los ingresos reales...».<sup>36</sup>

En relación al movimiento de capitales se propuso:

- «...un tipo de cambio adecuado, una estructura realista de tasas de interés, así como financiamiento moderado al sector público por el Banco Central, asegurarán un importante crecimiento de los ahorros privados, con el fin de financiar el aumento de las inversiones de este sector....»
- «Recibir un significativo apoyo económico de donantes externos en forma oportuna, incluyendo apoyo a la balanza de pagos....»

---

<sup>36</sup> Gobierno de la República, *Multiplicando el desarrollo: La estrategia guatemalteca*. Guatemala, abril 1989. p 8

- «...se aplicará una política crediticia estricta. Los recursos del sector público para el financiamiento bancario se limitará a sumas modestas; el crecimiento del crédito privado se vigilará estrechamente y de ser necesario se adoptarán medidas para asegurar que la expansión del crédito al sector privado, que alcanzó el 15% en 1988, descienda a una tasa de acuerdo con la limitación proyectada de la demanda de importaciones...»
- «...para fomentar la formación de capitales, mediante el uso de políticas sensatas, el Gobierno continuará ofreciendo un marco macroeconómico estable, introducirá legislación apropiada para dar incentivos y efectuará la inversión requerida en la infraestructura productiva y social....»<sup>37</sup>

Sobre el comercio exterior se incluyó:

- «...el proceso de reducir gradualmente el nivel y la dispersión de los aranceles aduanales también deberá iniciarse en breve plazo y se efectuará una revisión de la legislación y procedimientos relacionados con las inversiones extranjeras....»
- «...el impuesto adicional a las exportaciones introducido a mediados de 1986 se está eliminando y ya en marzo de 1989 estarán totalmente exentas. El Gobierno está procediendo a simplificar los procedimientos administrativos que afectan las exportaciones.»<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibid.* pp 8-10.

<sup>38</sup> *Ibid.* p 10.

Una buena parte de los convenios de donación y de préstamos suscritos en la década de los ochenta hasta los últimos años de los 90, fueron diseñados para apoyar la balanza de pagos e incluyeron condicionalidades para dar cobertura a todo un reordenamiento de la economía.<sup>39</sup> Se trata de un reordenamiento donde los principales acreedores de Guatemala aseguraron mancomunadamente la ejecución de medidas que modificaron de fondo la orientación tradicional seguida en todas las áreas de política pública económica (monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal), cuyo rasgo esencial consistía en que éstas debían ser reguladas por el Estado, a través de la Junta Monetaria y el Gabinete Económico (**Ver Cuadros 7 y 8**).

---

<sup>39</sup> Entre los más destacados instrumentos financieros que tuvieron impacto en el reordenamiento de la economía se encuentran: De 1983 a 1989, al amparo del Programa de Apoyo Económico (ESF) del gobierno de los Estados Unidos, cinco convenios de donación por un monto total de US\$258,675.0 miles; dos convenios de donación al amparo de la sección 416, para reducción de la cuota azucarera al país, por un monto de US\$15,920.0 miles; seis convenios de préstamo en el marco del PL-480, Título I por la cantidad de US\$89,428.0 miles; y, dos convenios de préstamo en apoyo a la balanza de pagos por US\$33,925.0 miles. En ese contexto y bajo esos instrumentos se diseñó en 1989 la estrategia Guatemala 2000: Una estrategia para la paz y el desarrollo, y entraron a negociarse: US\$80.0 miles con el Banco Mundial dentro del Programa de Desarrollo a las Exportaciones; US\$60.0 millones en el Programa Sectorial Agropecuario con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-; y, dos acuerdos con el FMI (crédito compensatorio y stand by) por un monto de US\$47,445.6 miles.

**Cuadro No. 7**  
**GUATEMALA: Años ochenta. Principales características de los convenios de préstamos y de donación, vinculados con el ajuste estructural**

	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	MONTO EN US\$	CONDICIONES FINANCIERAS			NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO
			PLAZO (años)	INTERES (%)	GRACIA (años)	
(A) Gobierno Estados Unidos		<u>537,948,218</u>				
(I) Apoyo Balanza de Pagos		<u>292,600,000</u>				
520-K-041 (Préstamo)	06-06-86	23,925,000	25	3	10	En efectivo, dólares monetizables en quetzales apoyo Presupuesto estatal
520-K-036 (Préstamo)	10-02-63	10,000,000	25	3	10	En efectivo, dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal
520-K-0347 (Donación)	06-06-86	23,425,000	-	-	-	En efectivo, dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal
520-K-601 (Donación)	29-09-87	56,000,000	-	-	-	En efectivo, dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal
520-K-602 (Donación)	24-09-87	34,750,000	-	-	-	En efectivo, dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal
520-K-603 (Donación)	27-06-88	75,000,000	-	-	-	En efectivo, dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal
520-K-604 (Donación)	28-08-89	69,500,000	-	-	-	En efectivo, dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal
(II) PL-480 Título I		<u>89,428,218</u>				
480-84 (Préstamo)	01-08-84	6,649,095	20	4	6	En especie: sebo, aceite de soya. Valor en dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal.
480-85 (Préstamo)	06-06-85	18,635,105	20	4	6	En especie: frijol, maíz. Valor en dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal.
480-86 (Préstamo)	02-07-86	10,151,046	20	4	6	En especie: sebo, aceite, frijol. Valor en dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal.
480-87 (Préstamo)	15-05-87	22,000,000	20	4	6	En especie: aceite de soya, trigo. Valor en dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal.
480-88 (Préstamo)	16-06-88	13,992,972	20	4	5	En especie: Trigo duro. Valor en dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal.
480-89 (Préstamo)	28-10-89	18,000,000	20	4	6	En especie: trigo duro. Valor en dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal.
(III) Sección 416		<u>15,920,000</u>				
416-86 (Donación)	10-07-86	12,600,000	-	-	-	En especie: trigo. Valor en dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal.
416-87 (Donación)	06-11-87	3,320,000	-	-	-	En especie: trigo duro, maíz amarillo, arroz. Valor en dólares monetizables en quetzales apoyo presupuesto estatal.
(B) Banco Interamericano de Desarrollo BID		<u>60,000,000</u>				
Ajuste Estructural Agricultura	En Negociación	60,000,000	30	2	10	En divisas para financiar componentes incluidos en el proyecto
(C) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF-		<u>80,000,000</u>				
Ajuste Estructural Exportaciones	En Negociación	80,000,000	20	Variable	10	En divisas para financiar el pre y post embarque. Constitución de Fondo de Desarrollo Exportaciones y asistencia técnica.
(D) Fondo Monetario Internacional - FMI - Facilidad de Financiamiento Compensatorio	13-11-81	81,090,000	1	8	-	En efectivo, dólares en apoyo a la Balanza de Pagos
Stand By	31-08-89	121,635,000	5	6.6	3	En efectivo, dólares en apoyo a la Balanza de Pagos
Facilidad de Financiamiento Compensatorio	26-10-88	22,896,000	5	6.54	3	En efectivo, dólares en apoyo a la Balanza de Pagos
Stand By	26-10-88	57,240,000	5	6.54	3	En efectivo, dólares en apoyo a la Balanza de Pagos

**FUENTE:** Elaboración propia con base en Convenios de Préstamo y Donación. Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomiso. Ministerio de Finanzas, 1989.

Guatemala: Detalle de Condicionalidades exigidas por diferentes organismos financieros internacionales, previas al otorgamiento de préstamos y donaciones (1978-1989)

CONDICIONALIDAD	INSTITUCIÓN FINANCIERA			
	BIRF	AID/GOB USA	BID	FMI
Reactivación, Acuerdo suscrito en 1989 con FMI.	X*	X	X	X
Eliminación de restricciones al comercio exterior	X*	X	X	
Mantener tasa de cambio realista y flexible	X*	X	X	X
Introducir tasas de interés realistas y flexibles	X*	X	X	X
Reducir tarifas arancelarias cuyo nivel se encuentra por encima del 40%. Excepto parte IV Arancel				
Incremento de tarifas por debajo del 40%, en un porcentaje al menos igual al sobrecargo de importaciones	X*			
Abolición de los certificados de Abono Tributario -CAT-	X*			
Emisión de la Ley de Fomento y Desarrollo de la actividad Exportadora de Maquila	X*			
Eliminación de control de precios	X	X		
Estudios sobre inversión extranjera	X*			
Emisión de la Ley de Zonas Francas	X*			
Fortalecimiento administrativo y control de las aduanas	X*	X	X	X
Disminución del déficit global sector público	X*	X	X	X
Reforma tributaria con énfasis en impuestos indirectos	X			
Estudio para eliminar restricciones sobre importaciones y exportaciones				
Moderar el crecimiento del déficit fiscal	X*	X	X	X
Liberalización del transporte terrestre, aéreo y marítimo	X*	X	X	
Desgravación del impuesto a las exportaciones	X*	X	X	
Reestructuración del sistema financiero nacional	X*	X		X
Destinar recursos monetarización PL-480 y fondos de apoyo económico del área rural no conflictiva		X		
Prohibición a emplear monetización PL-480 y fondos de apoyo en compra de insecticidas, material bélico, pesticidas		X		
Establecimiento de un Fondo de Garantía y Crédito a la Exportación				
Privatización, empresas públicas, reorientación de sus funciones o cambio en su naturaleza jurídica (INDECA, INDE, GUATEL, BANDESA, FLOMERCA, AVIATECA)	X*	X	X	X
Incrementos salariales no deben ser inflacionarios	X*1	X		X
Revisión trimestral Plan de Descentralización y Desconcentración de 5 distritos regionales de BANDESA, vinculados proyecto de Desarrollo Agrícola del Altiplano	X*	X		X
Mejoramiento administrativo: Definición de mecanismos de capitalización, saneamiento de carteras de crédito, definición de mecanismo para disminuir gastos de funcionamiento.		X	X	
Elaboración de un estudio sobre mercado financiero rural antes del 30 de diciembre/890		X		
Elaborar términos de referencia para el estudio sobre manejo de recursos naturales renovables (30/sept/89)		X		
Elaboración de un estudio sobre mercado financiero rural antes del 30/dic./89		X	X	
Elaboración de estudios sobre el impacto ambiental en la realización de proyectos, tales como: carretera, riego, explotación maderera	X	X		

**Cuadro No. 8**  
**Guatemala: Detalle de Condicionalidades exigidas por diferentes organismos financieros internacionales, previas al otorgamiento de préstamos y donaciones (1978-1989)**

CONDICIONALIDAD	INSTITUCIÓN FINANCIERA			FMI
	BIRF	AID/GOB USA	BID	
Establecer un sistema de información para evaluación y seguimiento del sector agrícola		X		
La importación y distribución de productos agrícolas al amparo de PL-480 debe hacerse por intermedio del sector privado		X		
Ajuste tarifas de energía eléctrica, telecomunicaciones, agua, alcantarillado y acueductos, riego	X		X	X
Establecimiento topes de endeudamiento del sector público				X
Eliminación del impuesto de timbre y papel sellado, crédito otorgado por el sistema bancario	X	X		X
Eliminación de restricciones sobre pagos o transferencias para las transacciones internacionales corrientes de capital				X
Eliminación de pagos externos atrasados (capital, intereses, condiciones financieras, transacciones comerciales).	X	X	X	X
Aumento del precio de gasolina, diesel, gas propano y kerosenne				X
Recalendarización de pagos de deuda con fuentes bilaterales (Canadá, Francia y España).				X
Desarrollar una estrategia apropiada para regular el uso de pesticidas en la agricultura.		X		X

concibió los Programas de Ayuda Alimentaria con el fin de profundizar el esquema de una economía de libre mercado por considerar que sería el mejor medio para alcanzar el desarrollo. Entre 1984 y 1989 fueron firmados seis créditos al amparo del PL-480, Título I, cuya operatividad consistió en financiar la importación de productos agrícolas, tales como: trigo, aceite vegetal, arroz, maíz y sebo vegetal, a 20 años plazo, con una tasa de interés del 4.0% durante el período de gracia y 3.0% para el resto del período.<sup>42</sup>

Entre los compromisos impuestos por los préstamos del Título I, destacaron:

- Asegurar que los productos obtenidos por el crédito sean importados y distribuidos por el sector privado.
- Que BANDESA aplique las tasas máximas de interés autorizadas por la Junta Monetaria.
- Que BANDESA mejore su capacidad de operación, así como reoriente y descentralice sus operaciones.
- Dar incentivos para promover el ahorro rural.
- Que el Estado reestructure la política de precios de insumos y productos agrícolas, como incentivo a la producción. Ya a finales de los años 80 la lista de precios controlados quedaron completamente eliminados, aunque el MAGA continuó su intervención en los mercados de granos básicos y de la leche por medio de la política de precios de garantía conducida por INDECA y la Planta de Productos Lácteos (PROLAC).

---

<sup>42</sup> Los Convenios PL-480, Título II, identifican estrictamente las donaciones en alimentos provenientes de los Estados Unidos. Estas son distribuidas a través de organizaciones no gubernamentales, tales como; CARE, Catholic Relief Services, Inc. (CRS), en proyectos, tales como: nutrición infantil, salud materna infantil y alimentos por trabajo. De 1980-87, AID había financiado proyectos incorporados al presupuesto nacional por un total de US\$75. 6 millones.

- Considerar las posibilidades para la privatización de PROLAC.
- Ampliar la inversión pública en infraestructura rural.
- Mejorar la producción, manejo de productos, almacenamiento y distribución agrícola.
- Ejecutar una estrategia para regular el uso de pesticidas.<sup>43</sup>

La ayuda alimentaria otorgada en la década de los ochenta a Guatemala por el Gobierno de los Estados Unidos, por intermedio de la AID, ascendió al 72.0% del total; los otros programas principales fueron la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Hacia 1987 estas tres fuentes habían otorgado US\$220.8 millones en donaciones y créditos.

El Programa Mundial de Alimentos financió 15 proyectos por un monto total de US\$103.4 millones, de los cuales el 95.2% fueron utilizados en proyectos de desarrollo y el 4.8% restante en proyectos de emergencia. Dentro de los proyectos de desarrollo estaban: el proyecto de asistencia al sector agrícola y desarrollo rural, proyectos para el desarrollo de los recursos humanos; mejoramiento de la nutrición de madres y niños pre-escolares, asistencia a escuelas primarias y centros de capacitación; y, operaciones de emergencia (desastres naturales, terremotos, sequías, inundaciones, problema de refugiados y desplazados por circunstancias de guerra). La asistencia alimentaria en este caso también se condicionó, siendo una de las más relevantes la que decidió que, para que un agricultor pueda tener acceso a alimentos donados, era necesario que acepten experimentar con nuevos métodos de cultivo y aprendan nuevas técnicas agrícolas, combinando la producción de granos básicos con hortalizas.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Detalle de compromisos obtenido en la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>44</sup> Los datos sobre producción-importación alimentaria y la información de proyectos del PMA corresponden a Arias, Salvador. El autor también señaló que: «El programa denominado 'Desarrollo Comunitario', era un ejemplo de ello. Aquí se incluyeron el proyecto 'granos básicos' y el desarrollo de la 'Franja Transversal del Norte', que entre otras cosas se

Ya al finalizar los ochenta los volúmenes del trigo, leche y arroz importado representaban el 53%, 38% y 44% de la producción nacional, respectivamente. La importación de maíz ocupó el tercer lugar del total de la ayuda alimentaria y representó el 24% de la producción en fincas de tamaño familiar. La importación de frijol y arroz representó el 12.0% de la producción de las fincas de tamaño subfamiliar, respectivamente.

Así, los programas de ayuda alimentaria constituyeron y siguen siendo un dispositivo de los países desarrollados para abrir nuevos mercados a su producción excedente. En tal sentido sirven para canalizar su capacidad de oferta de su respectivo aparato agrícola y, en correspondencia, para diseñar una demanda sostenida en los países pobres. Sin embargo, por las condicionantes de los PL-480, la ayuda alimentaria estuvo diseñada también para apoyar directamente la balanza de pagos, dado el alto costo de la estructura de la producción alimentaria nacional, así como para respaldar el presupuesto de Estado, mediante la monetización de estos créditos otorgados a los importadores guatemaltecos. Por otra parte y, como se ha citado, la ayuda alimentaria obligó a una asimilación de la pequeña y mediana propiedad por la exportación no tradicional. En última instancia, los programas de ayuda alimentaria han contribuido especialmente a resguardar la estabilidad del mercado de capitales y, en lo particular, a atenuar las presiones políticas que surgen de un fenómeno creciente de depauperización de origen netamente estructural.

El impacto directo de la ayuda alimentaria radica en la inhibición de la oferta agrícola interna, en el deterioro de la capacidad competitiva del sector productor de alimentos, concentrado en las fincas familiares y subfamiliares y en la inducción que por la estructura agraria se hace para acentuar el carácter abierto y comercial de la producción agrícola. La conversión del pequeño y mediano productor de granos básicos a productor de exportaciones no tradicionales, en circunstancias en las que el Estado acentúa la desprotección en los sistemas de

apoyo organizativo, distributivo y de comercialización, no ayudó a consolidar si no a provocar mayor vulnerabilidad en los mecanismos productivos de la economía campesina, acentuando su precariedad e imponiendo un moderno y complejo proceso con arreglo al cual se entra a disponer intensivamente de la fuerza de trabajo, acelerándose así las relaciones salariales.

La ampliación y consolidación de la política de ayuda alimentaria, si bien pudo generar efectos coyunturales positivos, entre ellos mantener la oferta de alimentos y estabilizar los precios, no ofreció estabilidad en el largo plazo. Ni uno ni otro de los efectos señalados, han servido como garantías para el desarrollo de la producción nacional. La oferta se ha satisfecho a costa de desestimular y desproteger al agricultor (como productor y como consumidor), ya que más de un tercio de los componentes de la inflación provienen estructuralmente del índice de precios al consumidor de alimentos, aparte de que la política de precios de garantía es neutralizada por la especulación.

Ha sido aún más grave el impacto global en la agricultura, pues la ayuda alimentaria entendida como opción frente a la producción nacional de alimentos, no ha sido por si misma generadora de empleo y, por el contrario, ha deprimido los ingresos del productor semiasalariado, viciando más las presiones sociales y forzando paradójicamente un clima no propicio para la inversión en general.<sup>45</sup>

Debe señalarse, además, que este proceso de reorientación del mercado agrícola, promovido por la presencia que para el sector público agrícola tuvo organismos como la AID en la búsqueda de una alternativa para sustituir el esquema de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, ocurrió en condiciones en que las contradicciones profundas en la tenencia de la tierra y las que derivaban de la desarticulación agricultura/industria/comercio, no crearon

---

<sup>45</sup> A finales de la década de los setenta la crisis del agro generó un movimiento de protestas y de inconformidad campesina cuya intensidad alimentó conflictos de orden militar. Simultáneamente, el fenómeno de violencia en el área rural influyó negativamente sobre la inversión privada. El problema ha sido recurrente debido a que las causas de esa inconformidad no se resuelven y tienen efectos directos en las coyunturas.

condiciones en que las contradicciones profundas en la tenencia de la tierra y las que derivaban de la desarticulación agricultura/industria/comercio, no crearon condiciones para que se consolidara la pequeña y mediana producción agrícola. Al contrario, su fragilidad ha estado de tal modo agravada que, en la medida en que no pueden tener efectos estables en el corto plazo, toda transición resulta insostenible y termina por agotar su capacidad productiva.<sup>45</sup> Tampoco se promovió un mercado de trabajo estable para absorber a los pequeños y medianos productores empobrecidos.<sup>46</sup>

¿Cuál es el efecto de esta nueva política económica en la agricultura?

Partiendo de que el sector agrícola es heterogéneo, portador de dos principales formas de producción, la comercial y la de subsistencia, que en Guatemala -como se ha dicho- conviven en recurrentes tensiones, interesa advertir ahora los principales efectos macroeconómicos negativos que ha provocado hasta la actualidad:

**1. Reducción de la soberanía nacional, especialmente la soberanía alimentaria.** Las condicionalidades de negociación de los créditos con el Gobierno de los Estados Unidos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, se abrogan una jerarquía

---

<sup>45</sup> Salvador Arias vaticino al finalizar la década de los ochenta: «... La agro exportación no tradicional está sustentada en la producción del Altiplano, producción indígena, la cual tiene una producción importante de autoconsumo de granos, que se dejarán de producir de acuerdo a esta estrategia. Si esto sucede y por otra parte no se genera esta producción en otros sectores de la economía, las necesidades de importación de alimentos se agudizarán (...) El programa de agroexportaciones no tradicionales supone (...) que la producción de maíz de la microfinca en un 100% y de las subfamiliares en un 50%, se trasladaría hacia las unidades familiares y subfamiliares. En términos de volumen esto significa 269,650 TM. Si a esta cantidad le sumamos las 796,383 TM que se requerirán incrementar en la producción por aumentos de la demanda total del año 2000 ( . . . ) las unidades familiares y multifamiliares deberían incrementar su producción en un total de 1.1 millones de TM, o sea un 74% de sus niveles de producción en 1987....» Salvador Arias. Op.cit. p 130.

<sup>46</sup> Otro aspecto que debe considerarse es el analizar hasta dónde «... las microfincas y subfamiliares que dejen de producir estos granos tendrán un ingreso suficiente para poder alimentarse (...) El área promedio de las microfincas, siendo en el caso del maíz, según el último censo, de 0.43 Ha, daría lugar a un ingreso promedio por unidad de producción Q584.00, cantidad que significa un bajo porcentaje del costo de la canasta básica....» *Ibid.* p 130.

que trasgrede el marco jurídico nacional una vez que constitucionalmente se regula que, sólo en materia de derechos humanos, tienen preeminencia sobre el derecho interno los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala. El conjunto de medidas macrofinancieras negociadas con esos organismos internacionales alteraron el sentido del Régimen Económico y Social, así como las Obligaciones del Estado, normadas constitucionalmente (Artículos 118 y 119 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*), como dos de los preceptos que sustentan el principio de soberanía nacional.

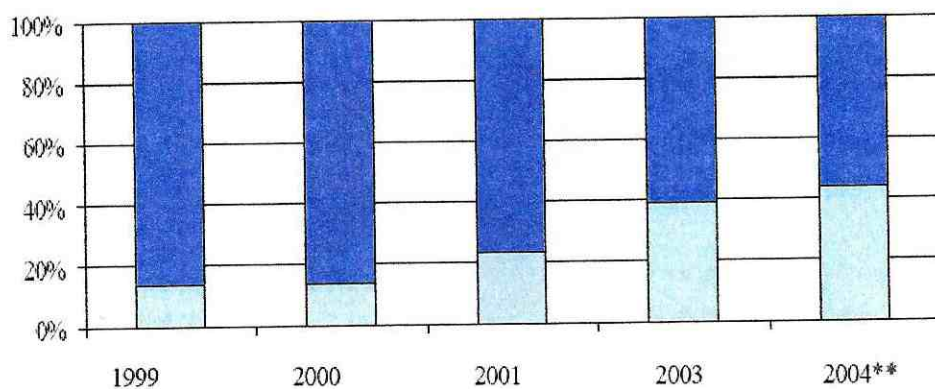
Ello implicó un deterioro de la capacidad política del Estado para negociar, de acuerdo a intereses nacionales, los términos del financiamiento externo. Por otra parte, la suscripción en agosto de 2004 y correspondiente ratificación en marzo 2005 del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) confirmó la definitiva subordinación del sector agrícola (y de sus actuales necesidades) a las políticas financieras y comerciales transnacionales.

Para estas políticas no existe en los países subdesarrollados ventaja comparativa en la producción agroalimentaria respecto a los costos y productividad que ésta tiene en los países desarrollados. En consecuencia se ha inducido a la reconversión de cultivos en la economía de subsistencia de alimentos por productos no tradicionales dirigidos a la exportación. La importación alimentaria, desestimula al productor, afecta la balanza de pagos en el mediano plazo no sólo por el carácter especulativo de este comercio sino porque el precio es financiado con mayor endeudamiento externo. Como intermediarios del mercado de capitales de los países desarrollados, los organismos financieros internacionales y los recientes tratados de libre comercio, no consideran el impacto contraproducente que tal liberalización ejerce en la evolución económica, como tampoco el proceso de gradualidad que debería privar, dada la fuerte dependencia y la desigualdad en el tratamiento comercial.

Además, el esquema de importación, reforzado con la liberalización de precios, genera un impacto negativo en el consumidor final, especialmente el asalariado. En esas condiciones, no se ofrece ninguna seguridad a la autosuficiencia alimentaria. En la actualidad las exportaciones de la mayoría de frutas, verduras, legumbres y oleaginosas estadounidenses, especialmente de granos básicos y maíz, han significado una severa contracción de la producción alimentaria de toda Centroamérica. Desde 1990 hasta la fecha, la producción de granos básicos se ha reducido mientras que las importaciones de productos básicos (subsidiados y de dudosa composición genética) han aumentado en un 170%. Actualmente, sólo un 20% de los alimentos se producen en el país (Ver Gráfica 2).

**Gráfica No.2**

**Centroamérica: Evolución del valor de las importaciones de maíz de los EEUU bajo Programas de Garantía de Crédito para la Exportación, sobre el valor de las importaciones totales de maíz en Centroamérica, años 1999-2004\*.**



■ Importaciones de maíz de los EEUU \*\*\*

□ Importaciones de granos básicos de EEUU bajo Programas de Garantía de Crédito para la Exportación\*\*\*\*

\* SIECA no ha publicado la información del año 2002.

\*\* En el año 2004 no se registra comercio para Honduras.

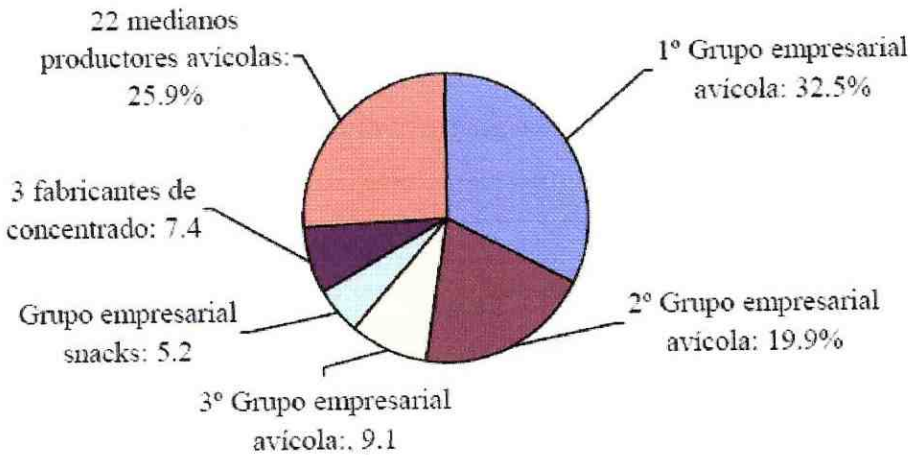
\*\*\* Incluye partidas del Sistema Arancelario Centroamericano –SAC- 10-05-10-00, 10-05-90-20, 10-05-90-30 y 10-05-90-90.

\*\*\*\* Principalmente maíz amarillo y blanco, aunque también se incluye el sorgo.

FUENTE: CONGCOOP con base en datos de UPIE/MAGA, 2006.

Por otra parte, la combinación del ajuste estructural con la puesta en marcha de los dispositivos del TLC CAFTA y de los contingentes de importación alimentaria al amparo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), han provocado la generación y fortalecimiento de oligopolios de importación de alimentos. El 40% del contingente de arroz lo consume un solo gran importador alimentario: Molino Don Antonio Canales; la mayor parte del trigo importado es por vía de Trigos de Guatemala, filial de la mexicana Grupo Trimex, una de las mayores productoras de harina de trigo en la región; la administración del contingente de importación para el maíz amarillo aunque se distribuye entre diversos grupos es concentrada por clusters empresariales (Ver Gráfica 3)<sup>48</sup>.

**Gráfica No.3**  
**Guatemala: Distribución 2005 del contingente de maíz amarillo**  
**por tipo de importador**



**FUENTE: CONGCOOP, con base en datos de UPIE/MAGA, 2006.**

El TLC-CAFTA profundiza las tendencias agrícolas y comerciales que excluyen la población campesina nacional. Durante el gobierno de Óscar Berger

<sup>48</sup> Alonso Fradejas, Alberto y Gauster, Susana. *Perspectivas para la agricultura familiar campesina de Guatemala en un contexto DR-CAFTA*. CONGCOOP, 2006.

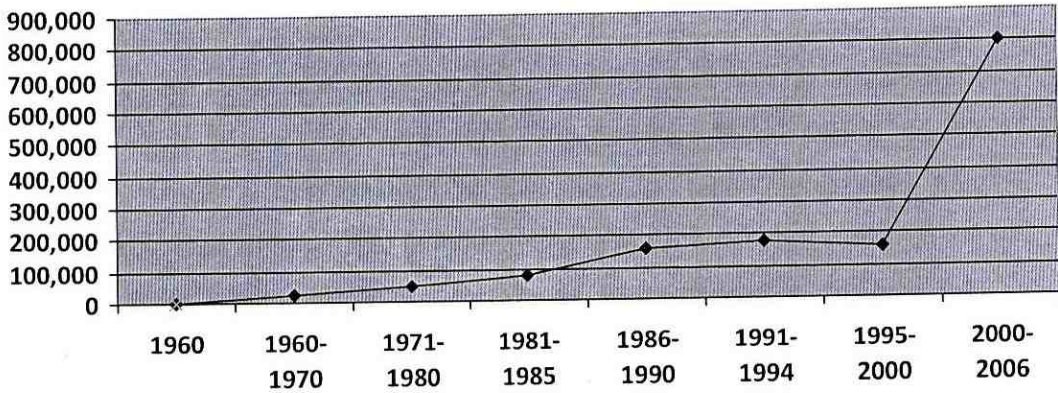
## **2. Menor protección al sector público agrícola y a la población meta que le dio origen.**

Al eliminar las restricciones comerciales a la exportación e importación y liberar los precios (ninguna garantía frente al capital extranjero), se movilizan procesos productivos de alta rentabilidad que trasladan a bajo costo el valor agregado al extranjero, aprovechando la falta de regulación sobre el mercado de trabajo. Pero ocurre también un proceso de desprotección respecto a los productores nacionales antes subsidiados por el Estado, en su mayoría pequeños y medianos productores.

Esta población se ha quedado al margen de la competencia, al transformarse en trabajadores asalariados o a engrosar el subempleo rural. La devaluación estimada de 1980 al 2005, equivalente a un incremento del 300%, elevó los costos del algodón, café y caña de azúcar en 156%, 123% y 78%, principalmente por la alta dependencia de tecnología, aunque se advierte que existió compensación por la presión que el mismo ajuste provoca para inhibir el valor de la mano de obra. Por su parte, los costos del arroz, frijol, maíz y trigo subieron en un 47.0%, 57.2% y 56.1%, respectivamente. Si comparamos este incremento de costos con los aumentos en los precios, vemos que en el caso del maíz los productores han sido severamente castigados, dado que en promedio durante la última década su precio aumentó sólo en un 17.0% o sea un 31.0% menos que el incremento en sus costos.

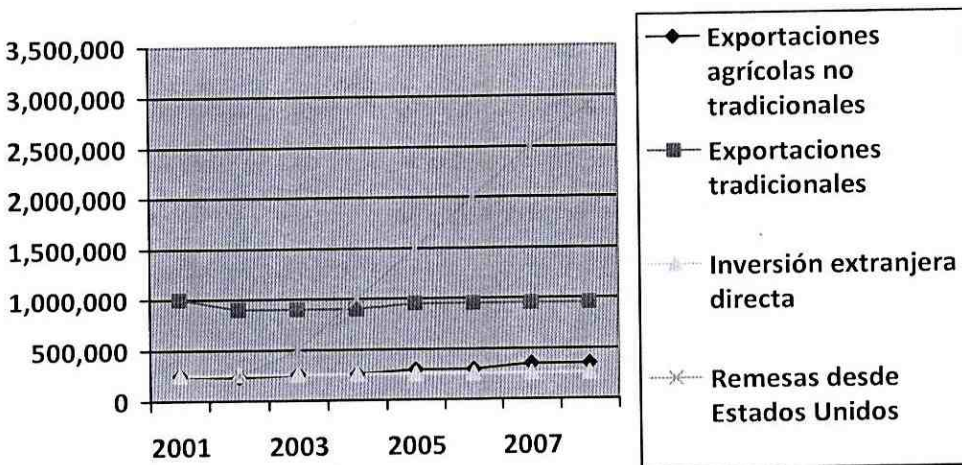
Estas desventajas han presionado a la población campesina guatemalteca a incrementar sus flujos migratorios. La migración se perfila cada vez más como alternativa para asegurar el sustento propio y familiar de los pequeños agricultores guatemaltecos. Actualmente se reconoce oficialmente que la población migrante a Estados Unidos asciende a unas 80 mil personas, la mayoría con un estatuto ilegal

**Gráfica No. 4**  
**Guatemala: Población residente en Estados Unidos por período migratorio.**  
 1960-2006



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de OIM.

**Gráfica No. 5**  
**Guatemala: Principales fuentes de divisas 2000-2008**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de OIM, CEPAL y BANGUAT.

**C. El crecimiento basado en las exportaciones no tradicionales, acentúa la distorsión del aparato productivo nacional.** Con la política de promoción a las exportaciones no tradicionales, el desarrollo industrial nacional se mantiene relegado, puesto que se requiere de alta inversión financiera para montar plantas agroindustriales, así como para desplegar un aparato de comercialización nacional de productos perecederos. Por otra parte, un proceso de desarrollo de la agroindustria tiende a ser controlado financiera y tecnológicamente por transnacionales, lo cual significa que la industrialización nacional pierde protección efectiva.<sup>48</sup> Si a los efectos de la contracción de mercado interno se unen los efectos de la temporalidad de la planta industrial extranjera, se multiplica la irracionalidad que existe en el mercado de trabajo, se eleva el desempleo y se ejerce un impacto negativo sobre los ingresos de la población campesina asalariada.

Este modelo de crecimiento al no variar en lo esencial respecto de la exportación tradicional (dependencia extranjera), no toma en cuenta que su naturaleza inelástica profundiza la vulnerabilidad de la economía respecto al mercado internacional. Tampoco ofrece condiciones para negociar mejores posibilidades de acceso al mercado, en aspectos tales como la eliminación de las restricciones arancelarias y principalmente las no arancelarias que aplican los países industrializados (**Ver Cuadro 9**).

---

<sup>48</sup> La medida en que la progresividad arancelaria refleja una mayor protección está plasmada en el concepto de protección efectiva; es decir, la protección del valor agregado nacional más bien que de la producción bruta.... Banco Mundial La Ronda de Uruguay... Op. cit. p 162.

**Cuadro No. 9**  
**Barreras Comerciales: arancelarias y no arancelarias**  
**aplicadas por países desarrollados y subdesarrollados**

PRODUCTO	ARANCELES MEDIOS, EN PAÍSES		RELACIÓN DE COBERTURA DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS, EN PAÍSES	
	DESARROLLADOS	EN DESARROLLO	DESARROLLADOS	EN DESARROLLO
Carne fresca y congelada	6.2	6.6	34.0	11.0
Legumbres frescas	6.9	16.6	42.6	12.0
Frutas frescas	7.4	17.0	27.6	24.0
Semillas oleaginosas	0.0	18.1	1.9	11.0
Tabaco sin elaborar	1.2	126.0	14.0	12.0
Pescado fresco congelado	4.3	10.9	56.9	11.0

**FUENTE:** Elaboración propia con base en cifras del Banco Mundial. Ronda de Uruguay: Manual para las negociaciones comerciales multilaterales. pp 106-107.

**D. Se acelera un proceso de transformación campesino-asalariado.** El proceso de transnacionalización de la agricultura integra a los países subdesarrollados con los desarrollados desde su base productiva y, en razón de la división internacional del trabajo, se estructura una cadena controlada desde la cúspide por las transnacionales (maquilas, agroindustrias, empresas monopólicas de transporte de mar y tierra y toda suerte de agro negocios) y el capital financiero, en virtud de la cual los productores directos (sean estos pequeños o medianos en su país de origen) pierden control sobre la totalidad de los factores de producción y de su propia capitalización y, así, la reproducción mercantil simple va cediéndole paso a la generalización de relaciones salariales.

De ese modo, el proceso de generación de asalariados, bajo las condiciones económico-sociales de vida y de estructura de la tenencia de la tierra del agro guatemalteco, tradicionalmente factores de producción de una masa salarial situada por debajo del nivel mínimo de subsistencia, se convierte en la principal

situada por debajo del nivel mínimo de subsistencia, se convierte en la principal ventaja comparativa de Guatemala frente a la inversión extranjera, y uno de los fundamentos en los que se apoya el nuevo modelo agroexportador.

La no consideración de esta violencia económica subyacente orientada por la liberación de precios y reducción de los subsidios del Estado, en función de alcanzar altos rendimientos en el corto plazo, difiere la solución de la problemática acumulada en las relaciones económico-sociales en el agro guatemalteco<sup>50</sup>. La pobreza en Guatemala terminó por generalizarse (Ver Cuadros 10 y 11):

**Cuadro No. 10**  
**Guatemala: Características de la pobreza**

Característica
El 70% de los pobres son rurales.
El 75.6% de los pobres son indígenas.
En la región metropolitana, que concentra el 22.9% de la población nacional, solamente el 16.35% se encuentra en condición de pobreza o en pobreza extrema.
Las regiones Norte y Noroccidente que en conjunto representan el 22.4% de la población nacional tienen los índices de pobreza más altos del país: 77.1% y 75.6%, respectivamente.
El resto de las regiones del país se comporta más o menos en línea con los promedios nacionales.
El origen étnico del jefe de hogar aumenta en un 15% de probabilidad de que el hogar esté en condiciones de pobreza.
Los hogares con un jefe de hogar mujer tienen una menor incidencia de pobreza general (40.8% contra 53.4%) y extrema (8.8% contra 16-7%).

**FUENTE:** Rosada, Tomás y Bruni, Lucilla. **Crisis y pobreza rural en Guatemala.** Guatemala, 2009. [www.rimisp.org/dtr/documentos](http://www.rimisp.org/dtr/documentos).

<sup>50</sup> « ... el bajo salario con que se retribuye a los trabajadores vinculados a la exportación no tradicional, por lo general no cubre el salario mínimo nacional, y aún cuando lo cubra, significa apenas el 20% del salario de Florida y una hora del de California...» Sanderson, Steven E. *Las transformaciones en la agricultura mexicana*. Revista Comercio Exterior. Vol. 38. Num. 11. México, noviembre 1988. p 1041.

Por otra parte, los sectores sociales de escasos recursos se ven afectados en su consumo nutricional, debido a que el sistema agrícola está orientado a producir grandes cantidades de comestibles de lujo (pepinillo, fresa, espárragos, okra, naranja, manzana, entre otros), para el mercado de exportación mientras es incapaz de alimentar y diversificar la dieta básica de la población. Todo este sesgo en el acceso de los recursos en favor de las transnacionales y empresas nacionales grandes, lleva la descomposición social a tal grado de agudización que la continuidad del nuevo modelo económico obliga a reforzar el autoritarismo estatal especialmente en el agro rural.<sup>51</sup>

**CUADRO No. 11**  
**GUATEMALA: Ingresos promedios anuales según niveles de pobreza por áreas Año 2005. (En quetzales)**

NIVEL DE POBREZA	INGRESO	URBANO		RURAL	PROMEDIO NACIONAL
		CENTRAL	RESTO		
INDIGENCIA	familiar	1684.0	1241.0	970.0	1096.0
	per cápita	289.3	201.1	156.4	177.9
POBRES	familiar	3848.0	2362.0	1579.0	2266.0
	per cápita	768.1	459.8	297.9	434.1
NO POBRES	familiar	14026.0	5320.0	2970.0	5410.0
	per cápita	<b>1596.4</b>	1303.9	729.7	1339.1
PROMEDIO NACIONAL	familiar	7919.0	5236.0	1829.0	3051.0
	per cápita	1695.7	644.6	351.0	599.4

**FUENTE:** Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. INE/Ministerio de Economía. Guatemala, 2003.

<sup>51</sup> El Presidente del Banco Mundial, Barber B. Conable, refiriéndose a las condiciones que los países deben satisfacer en la aplicación de un programa de ajuste estructural afirmó ...los gobiernos receptores de recursos, deben ser firmes en su decisión de llevar a cabo el proceso de reformas(...) Aunque sin duda es difícil perseverar en las medidas de ajuste necesarias frente a la oposición política, el empeño firme y decidido del gobierno de llevar adelante la reforma sigue siendo el elemento sine qua non para lograr los resultados deseados en materia de crecimiento, ahorro y balanza de pagos, en una palabra del ajuste.... Conferencia Banco Mundial, abril 1989.

**E. La experiencia en América Latina sobre el impacto de estas políticas, revela que la asimetría estructural que la región padece, inviabiliza los efectos teóricos de los correctivos que formula el neoliberalismo, observándose en la práctica que el énfasis en la exportación agrícola no tradicional y de la agroindustria ligada al capital extranjero, agrava la posición relativa de la mayoría de los países del subcontinente dentro del comercio mundial.**

Pese que se ha considerado que la aplicación del ajuste en América Latina es un requisito previo absolutamente esencial para reanudar el crecimiento sostenido<sup>51</sup>, diferentes investigaciones sobre el impacto real de esta política en el sector agrícola, coinciden en señalar que la estrategia se ha reducido a administrar la crisis y no a ejecutar políticas para el desarrollo.

Advierten que el relativo arreglo de las cuentas macroeconómicas (dados sus efectos de corto plazo) resulta incongruente con los cambios que se necesitan para superar la crisis rural, que se acelera tras haberse entrampado en la inelasticidad de la oferta y demanda de producción creada por la transnacionalización de sus economías. Constituye un problema central en América Latina el que la agricultura como proveedora de alimentos se viene transformando de variable independiente del crecimiento en variable dependiente de una industrialización deformada por su elevado componente de capital extranjero. En consecuencia, se reconocen como principales perturbaciones las siguientes:

- Las condicionalidades de negociación de los ajustes trascienden la política de cada país, al reducirles su capacidad de negociación frente a las restricciones o persuasiones de los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón<sup>52</sup>. Los efectos del food

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> ... los cuantiosos desequilibrios en cuenta corriente, en particular de los países desarrollados más grandes, intensifican grandemente las presiones a favor de la protección frente a las importaciones. Dentro de las medidas arancelarias y no arancelarias al comercio exterior, aplicados por los países desarrollados encontramos: en Japón, cuotas, prohibiciones, concesión de licencias, derechos de volumen; en los Estados Unidos: limitaciones voluntarias de exportación, derechos antidumping y

power no sólo han asociado la agroindustria con el bajo ingreso per cápita y miseria de los asalariados, sino han hecho insuficiente el apoyo tecnológico y estatal para alcanzar la autosuficiencia alimentaria mientras por otro lado, virtualmente se subsidia el consumo de los países desarrollados<sup>54</sup>.

- Se dejan de considerar las características e impacto de las políticas agrícolas anteriores, por lo que muchas de las nuevas medidas macroeconómicas provocan en la agricultura una multiplicación de las contradicciones estructurales que en el largo plazo deterioran, paradójicamente, las principales cuentas nacionales, frente a lo cual la receta invariable ha sido el incremento de su deuda externa y el deterioro fiscal.
- Los ajustes y en mayor medida los programas de ajuste sectorial en la agricultura, sujetan a ésta a la inestabilidad del mercado, dando lugar al tardío y debilitado reaparecimiento del Estado para corregir las desviaciones del aperturismo.
- En casi todos los países latinoamericanos se ha debilitado la planificación agropecuaria, se ha reducido la incidencia del sector público agrícola en el diseño de la política económica y se ha estrechado la función de éste en el acopio de los recursos que servirían a la coordinación de sus proyectos<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Steven E. Sanderson al comentar sobre las transformaciones en la agricultura mexicana tras el ajuste plantea: «... Estados Unidos ha presionado a México para que reduzca su producción de verduras de invierno invocando leyes proteccionistas o imponiendo dumpings, particularmente en el caso del jitomate (...) los jitomateros de Sonora y Sinaloa se han apegado a los paquetes tecnológicos no sólo usando semillas mejoradas, grandes cantidades de fertilizantes y plaguicidas, irrigación y maquinaria en su cultivo, sino organizándose con el Gobierno para planear la producción...» Banco Nacional de Comercio Exterior. *Revista Comercio Exterior*. Vol. 38. No.11. México. 1988.

<sup>55</sup> En el caso particular de Centro América, la Confederación Universitaria de Centroamérica (CSUCA), plantea: «... en algunos países el Ministro de Agricultura no participa en las Juntas Monetarias (Costa Rica y Honduras) y cuando sí lo hace, su influencia no es decisiva por diversos motivos políticos y técnicos. Por otra parte, ha existido una tendencia al debilitamiento de las unidades sectoriales de planificación agropecuaria, que repercute a su vez en que no puedan ofrecer un asesoramiento adecuado a los Ministros de Agricultura para que participen en los Gabinetes Económicos y Juntas Monetarias y, por otra parte, que no cuentan con los recursos apropiados para realizar la coordinación técnica de los planes, políticas y proyectos agrícolas...» *Revista Estudios Sociales Centroamericanos*. No. 45. Costa Rica, 1987. p 83.

Las políticas de liberalización en América Latina se justifican por el éxito industrial de países como Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Hong Kong. Debe advertirse, no obstante, que el éxito alcanzado estuvo asociado a la afluencia de importantes montos financieros que estimularon la demanda interna, en momentos en que los controles al comercio internacional eran inexistentes. Además, en estos países el Estado inicialmente jugó un papel decisivo para proteger sus exportaciones y las variaciones macroeconómicas se ejecutaron, en varios casos, sobre previos reajustes estructurales (como reformas agrarias) o una más eficaz coordinación con el sector privado en la planificación; protección y diversificación de ramas productivas básicas, como la petroquímica, la siderúrgica, la industria pesada y la mecánica. No obstante, estas economías han financiado su crecimiento con deuda externa, mientras los ingresos per cápita mantienen la tendencia de un acelerado decrecimiento. Y, en todo caso, la intensificación en el uso de la fuerza de trabajo sigue siendo su principal ventaja comparativa y les ha permitido mantener su capacidad de oferta y de penetración en el mercado internacional.

#### IV. ¿ABRIENDO BRECHA AL DESARROLLO RURAL?

Ha quedado señalado que con los profundos cambios y procesos ocurridos tras la implementación de las políticas de ajuste estructural, el sector público agrícola fue reducido a su mínima expresión y se dio simultáneamente prioridad a la expansión y diversificación del sector agropecuario exportador. Las políticas aplicadas desde los años sesenta hasta hace relativamente pocos años, por tanto, consideraron que la pobreza únicamente podía combatirse fortaleciendo a los segmentos más competitivos de la economía agrícola bajo el supuesto que estos generarían empleo, promoverían rebalse económico y encaminarían no sólo crecimiento económico sino promoverían en forma sostenible desarrollo nacional.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, en 1996, se inicia en Guatemala una fase nueva en el debate sobre el desarrollo. Se colocó en la incidencia pública la problemática agropecuaria, especialmente en cuanto a destacar la urgencia de una estrategia global de desarrollo rural que contemplara, entre otros, los temas siguientes:

- Fortalecimiento de la capacidad productiva de las organizaciones campesinas.
- Fortalecimiento de la participación productiva de la población indígena y de mujeres.
- Promoción del acceso de los campesinos a la tierra y los recursos productivos.
- Creación de un fondo de fideicomiso para promover un mercado de tierras y reordenamiento territorial.
- Acceso campesino al financiamiento para la adquisición de tierras.
- Acceso campesino al uso de recursos naturales
- Acceso campesino a proyectos productivos

No obstante, el gobierno de Álvaro Arzú, primer gobierno de la paz, no tomó distancia de la antigua lógica de expansión agroexportadora y se limitó a plantear una economía social de mercado, reconociendo como misión estatal la

promoción de un desarrollo social concebido en su Plan de Acción 1996-2000, como: la necesidad de crear las estructuras para que la inversión privada se convierta en el motor de crecimiento económico y de la modernización productiva, permitiendo la asimilación y adaptación de tecnologías que eleven la productividad y competitividad de la economía nacional, la diversificación de la producción y de los mercados, la creación de más puestos de trabajo y el mejoramiento del salario real.<sup>56</sup>

Sólo con el repunte de la discusión mundial sobre el crecimiento de la pobreza y la correspondiente propuesta de Metas del Milenio de la Organización de Naciones Unidas<sup>57</sup>, además de la reactivación del movimiento campesino guatemalteco buscando la aplicación de los Acuerdos de Paz, las nuevas políticas de Estado comienzan a caracterizarse por: a) reconocimiento explícito de la pobreza y extrema pobreza rural; b) identificación explícita de la inseguridad alimentaria y de la persistencia de índices elevados de desnutrición; c) aceptación de la exclusión de los pueblos indígenas y apertura al diálogo con organizaciones campesinas y d) apertura de instituciones públicas agrarias especialmente dedicadas a la solución de conflictos y regularización de tenencia de la tierra.

Con estas nuevas incorporaciones en los diagnósticos estatales y la simultánea inclusión de líneas de acción referidas a promover la agricultura campesina, las políticas nacionales de Guatemala respecto al desarrollo agrario comienzan a tratar de reconciliar el antiguo antagonismo entre la economía agrícola familiar y la economía empresarial. Se entra, por tanto, a una nueva fase

---

<sup>56</sup> SEGEPLAN. *Desarrollo Social y Construcción de la Paz. Plan de Acción 1996-2000*. p. 17. noviembre 1996.

<sup>57</sup> La cumbre del Milenio, realizada en la Sede de las Naciones Unidas en el mes de septiembre de 2000, concluyó con un compromiso de los líderes de los entonces 189 países miembros de esta Organización en pro del desarrollo de sus naciones. En esta cumbre se emitió una declaración denominada Las Metas del Milenio, que consiste en ocho objetivos generales de desarrollo relacionados con la erradicación de la pobreza, del hambre, mejoras en la educación, equidad de género, sostenibilidad ambiental, mejoras en la salud y cuestiones pertinentes a las instituciones internacionales y a la normatividad internacional.

que se caracteriza por postular un encuentro amistoso entre las dos vertientes bien demarcadas: a) la agricultura comercial o empresarial y b) la agricultura familiar.

Se trata de un proceso muy similar al seguido en las políticas brasileñas<sup>58</sup>, las cuales han buscado superar el antiguo antagonismo para encontrar puntos de contacto y complementariedad. En Guatemala estos acercamientos han llevado tres períodos de gobierno (el de Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Oscar Berger) y todavía no se han sentado las bases para transitar con estabilidad hacia un manejo equilibrado de las dos vertientes, especialmente debido a que en este país no han sido desmantelados los impactos institucionales y programáticos del ajuste estructural, tampoco se ha logrado establecer un conjunto de políticas, instituciones públicas y estrategias que garanticen dar prioridad a la agricultura familiar y mucho menos se ha instalado una voluntad política que esté dispuesta y tenga condiciones para realizar inevitables cambios estructurales sin los cuales es imposible buscar niveles mínimos de compatibilidad. Todavía hoy, a pesar del reconocimiento a los desajustes rurales, la complementariedad entre estas dos vertientes está muy lejos de alcanzarse. Veamos.

#### **A. Políticas que reconocen la crisis rural y la nueva ruralidad sin fomento campesino.**

Se comienza a construir un paradigma nuevo sobre la ruralidad. El campo ya no es sólo paisaje y ya no es sólo la proto finca de agroexportación tradicional. Empiezan a crecer los mercados rurales dedicados a la producción de productos no tradicionales, donde se incorpora no sólo la misma estructura de mano de obra gratuita y mayor tiempo de trabajo intensivo no pagado, sino además la economía campesina participa asumiendo costos de producción que décadas atrás corrían a cuenta de los finqueros y de la institucionalidad pública. El sistema finca, entonces, se abre hasta incluir al

---

<sup>58</sup> Ver *La Política de Desarrollo Rural Brasileña*. Sinopsis No. 10, octubre 2003. El ensayo afirma que el Estado de Brasil procedió a impulsar procesos con fuerte respaldo a las demandas campesinas, sin dejar de priorizar la economía empresarial.

minifundio como el productor de materias primas y cuyo embalaje, procesamiento y exportación no le son accesibles.

El campo, además, comienza a percibirse como un sistema complejo de múltiples relaciones que exigen un nuevo entramado en las funciones del capital financiero, buscando integrar factores de producción, reproduciendo economías de escala para obtener mayor valor agregado.

De allí que al concepto de competitividad agropecuaria se agregan intenciones del Estado tendientes al desarrollo de sistemas de información estratégica, promoción del uso integrado del recurso hídrico, fomento del manejo y conservación de suelos, promover el incremento del área de cobertura forestal, así como una renovación en los planes de construcción de carreteras, puertos y aeropuertos y en los planes de producción, distribución y transporte de energía eléctrica. También se reinician las acciones y el debate acerca de la competitividad de Guatemala en la oferta de recursos de subsuelo, especialmente para la exploración y explotación minera y petrolera, así como el fomento de nuevos agronegocios transnacionales como el de la producción agrícola para biocombustibles.

El campo a su vez es objeto de nuevas inversiones inmobiliarias para satisfacer demandas de vivienda y recreación de sectores medios que revalorizan lo rural, así como de un creciente turismo nacional e internacional que sitúa a una Guatemala rural vinculada al mundo maya.

En ese contexto donde lo rural presenta ciertamente una metamorfosis pero en razón del estímulo a la vertiente de agronegocios empresariales, el gobierno de Alfonso Portillo destaca en el 2001 su Estrategia de Reducción de la Pobreza, reconociendo que el 56% de la población está en una situación de pobreza, y que más del 15% se encuentra en condiciones de extrema pobreza. Durante este gobierno se instala por primera vez el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual abre diálogo con organizaciones campesinas y ejecuta especialmente los programas de: Alimentación Escolar, de Producción y

Disponibilidad Comunitaria de Alimentos y de Reducción de la Desnutrición en 59 municipios.

La atención al tema de la pobreza rural, del rostro indígena de dicha exclusión y de los altos índices de desnutrición se instala para no salirse más de la agenda nacional. Sin embargo ni los diagnósticos ni la polémica sobre la exclusión rural e indígena, cambian sustantivamente la inclinación hacia la vertiente empresarial (Ver Gráfica 6, que revela el debate estimulado por la cooperación internacional en 2005).

**Gráfica No. 6**  
**Guatemala: Debate promovido por la cooperación internacional**



Los pocos compromisos para el fomento de la economía familiar campesina tampoco fueron fortalecidos durante el gobierno de Oscar Berger, aunque en sus políticas se plantea por primera vez el desarrollo rural, concebido éste como la reactivación y modernización de la agricultura, mediante la reconversión agrícola, la asistencia técnica y la promoción del acceso a recursos

productivos, apoyo al catastro, atención a la agricultura campesina y el manejo sostenible de los recursos naturales.<sup>59</sup> Si bien se dio impulso a la llamada Estrategia del Altiplano, esta consistió especialmente a dedicar gasto público para educación a favor de sectores marginados y para infraestructura a favor de sectores competitivos.

En efecto, siguiendo la lógica dominante en América Latina, la estructura del gasto rural de Guatemala se ha caracterizado porque el gasto social ha sido el factor más dinámico para mitigar la pobreza, mientras que la inversión en infraestructura y fomento productivo se ha orientado a la promoción de las exportaciones, principalmente en los sectores que tienen ventajas competitivas. Invariablemente el porcentaje del gasto público total destinado al área rural no ha superado el 26% promedio en la última década con relación al PIB, registrando un crecimiento casi plano a lo largo de los últimos 17 años.<sup>60</sup> Desde 1996 al 2006, el 91% del gasto público rural de Guatemala se ha dedicado a seis rubros específicos: obras viales (33%), educación rural (28%), fomento productivo agrícola (10%), infraestructura social (10%), salud y nutrición rural (6%)<sup>3</sup> y emisión de títulos de compra de tierras (4%).<sup>61</sup>

De igual forma, la estructura de la inversión departamental continuó orientándose significativamente a la infraestructura (79% del total), en que los caminos -construcción, mantenimiento y ampliación- representaron el 43% del total. En el rubro de inversión social departamental se incluyen los proyectos cuya finalidad es de índole social, pero en que predominan las obras de infraestructura, tales como construcción y remodelación de escuelas (89%), construcción y remodelación de centros de salud (8%) y construcción de canchas deportivas

---

<sup>59</sup> Orientaciones de política sectorial en el marco del proceso de elaboración del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el año fiscal 2006. Página 13. SEGEPLAN, abril 2005.

<sup>60</sup> Actualización de la base de datos de gasto público rural del período 2006 -2007. SEGEPLAN. Diciembre 2007.

<sup>61</sup> *Ibid.*

(2%).<sup>62</sup> Los gobiernos municipales destinaron únicamente el 2% del total de recursos al fomento productivo (56 millones de quetzales durante el período 2004-2007), siendo el sector agropecuario el que absorbió más del 83% de ellos. Entre los proyectos del caso destacan los forestales, de riego y diferentes iniciativas orientadas a la producción.<sup>63</sup>

Podría colegirse que del efecto de las nuevas políticas de desarrollo rural, los avances han sido fundamentalmente de naturaleza social. Ha habido ampliación de la cobertura de hogares con acceso a agua potable, saneamiento, electricidad, salud y educación. Los indicadores para estos rubros crecieron a tasas superiores al 30% entre 1994 y 2006 (**Ver Cuadro 12**). Por ejemplo, en 2006 el 86% de los hogares guatemaltecos tenía acceso a agua potable, saneamiento y electrificación, y en el área rural este porcentaje superaba el 75%. En cuanto a la infraestructura productiva, la red vial creció un 25% en los últimos 12 años, mientras que las líneas telefónicas se incrementaron más del 1.200%. Por su parte, las exportaciones agrícolas tradicionales como azúcar, café, cardamomo y banano crecieron un 68% en el período 1994-2006, mientras que las exportaciones agrícolas no tradicionales -frutas, hortalizas y otros- lo hicieron un 255%.<sup>64</sup>

Sin embargo, los resultados más efectivos de las políticas de desarrollo rural se deben medir por la reducción sostenida de la pobreza y en este campo, los resultados nacionales no muestran el mismo crecimiento descrito para algunos servicios sociales mencionados arriba. La pobreza urbana aumentó del 19% al 28%, mientras que la pobreza rural disminuyó del 81% al 72%, entre 2000 y 2006. Esto implica que la nueva ruralidad ha producido una migración de la

---

<sup>62</sup> Monterroso-Rivas, Ottoniel. *Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural de Guatemala*. Revista CEPAL No. 97. Abril, 2009.

<sup>63</sup> Monterroso-Rivas, Ottoniel. *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

pobreza desde las áreas rurales hacia las urbanas, principalmente en la categoría de pobreza extrema.

**Cuadro No. 12**  
**Guatemala: Principales indicadores de avance de las políticas de desarrollo rural, (1994-2006)**

Indicadores	1994	1998	2002	2006	Crecimiento bruto 1994-2006 (en porcentajes)
Acceso a agua potable (en miles de familias)	1 701	n.d.	2 052	2 239	32,0
Acceso a saneamiento (en miles de familias)	1 447	n.d.	1 651	2 239	55,0
Cobertura eléctrica (en miles de familias)	1 095	1 414	1 934	2 213	102,0
Cobertura servicios básicos de salud (en millones de personas)	0,5	2,2	3,1	4,1	720,0
Tasa neta escolaridad primaria (en porcentajes)	69,0	78,0	88,0	96,0	39,0
Red vial (en km de carreteras)	12 162	13 856	14 044	15 188	25,0
Acceso a telefonía (en líneas por cada 100 habitantes)	n.d.	5	14	66	1 220,0*
Exportaciones agrícolas tradicionales (en millones de dólares)	633	1 229	798	1 061	68,0
Exportaciones agrícolas no tradicionales (en millones de dólares)	204	290	424	723	255,0

**FUENTE:** Monterroso-Rivas, Ottoniel. *Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural de Guatemala*. Revista CEPAL No. 97. Abril, 2009.

### **B. Bajo nivel de la oferta interna de alimentos, agravada por las desigualdades de acceso.**

Con la vigencia en el año 2005 de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>65</sup> y de la Ley Nacional del Derecho a la Alimentación para la Seguridad Alimentaria y Nutricional -SINASAN- (Decreto 32-2005), ambas bajo el gobierno de Oscar Berger, Guatemala dio un salto cualitativo al ser parte de los 20 países en el mundo con un marco legal para proteger el derecho a la alimentación. Ambos instrumentos están vigentes a la fecha.

<sup>65</sup> Esta política fue diseñada con los aportes de organizaciones campesinas y empresariales participantes en la Mesa Nacional Alimentaria.

Muy tempranamente, tras la visita en 2005 del Relator Especial sobre el derecho a la Alimentación<sup>66</sup>, se constituye el Grupo Interinstitucional de Información sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional (GIISAN), alcanzando, entre otros logros: (i) establecer un conjunto consensuado de indicadores mínimos para el monitoreo de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala; (ii) la propuesta inicial del Sistema Nacional de SAN; (iii) avances en el tema de focalización de intervenciones; y (iv) consolidación de un espacio de discusión sobre situaciones de emergencia e indicadores de alerta temprana en la seguridad alimentaria nutricional.

Bajo esta iniciativa se ha sostenido el funcionamiento del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica y Temática, SIG Chiquimula, que funciona como una herramienta técnica que permite a los alcaldes acceder a informes actualizados de su situación socioeconómica, ambiental y de riesgo para la toma de decisiones en los procesos de planificación. La iniciativa está apoyada además por el Consejo Departamental de Desarrollo de Chiquimula (CODEDE), el Proyecto de Lucha Contra La Pobreza y Exclusión en Centroamérica (APPI-UNOPSPNUD), el Proyecto de Reducción de Vulnerabilidad ante Efectos de Sequía (PREVES-GTZ), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala (MAGA) y el Centro Universitario de Oriente de la Universidad San Carlos de Guatemala (CUNORI).

Podría decirse, entonces, que han ocurrido importantes avances para la creación de sistemas de alerta por descompensaciones nutricionales, al mismo tiempo que existe un mapeo más sistemático acerca de los municipios o territorios más vulnerables a la desnutrición y falta de accesibilidad al consumo de

---

<sup>66</sup> Ya en diciembre de 2003, el Estado guatemalteco y el Alto Comisionado en funciones firmaron un Acuerdo para crear una Oficina en Guatemala. El trabajo de esta Oficina tomaría como base el de la Oficina en Ginebra: asesorar y asistir al Estado para que apoye programas que ayuden a mejorar los Derechos Humanos en el país, especialmente los relativos al derecho de alimentación.

nutrientes. La información nutricional desagregada por etnia y género, no obstante, sigue sin visibilizarse, manejarse y difundirse.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional instaló el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), también regulado en la correspondiente ley.<sup>67</sup> Esta política, sin bien ha creado una nueva institucionalidad activada en materia nutricional, no ha tenido, cuatro años después de su implementación, el impacto deseado. Ha propuesto los principios de: Solidaridad, Transparencia, Soberanía Alimentaria, Tutelaridad, Equidad, Integralidad, Sostenibilidad, Precaución, Descentralización y Participación Ciudadana, pero las acciones estatales han sido insuficientes e incoherentes para sostenerlos. Ha postulado 11 estrategias prioritarias,<sup>68</sup> pero ninguna de ellas concebida como parte de un sistema integral de desarrollo rural ni han sido aplicadas consistentemente.

Según CEPAL la principal característica que ha predominado en la gestión de la política alimentaria nutricional de Guatemala ha sido una fuerte variabilidad

---

<sup>67</sup> Entre los antecedentes para la implementación de dicha política destacan: a) En 1990 SEGEPLAN integró un Grupo Focal para la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual produjo el Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996. b) En 1996 se realizó el Seminario-Taller El Gobierno y la Sociedad Civil en el Análisis de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Guatemala. Como resultado del mismo se estableció una agenda de trabajo y se consolidó la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). En el mismo año, la CONASAN elaboró la propuesta de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional, el Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000 y un marco institucional para su implementación. c) En 1997, el gobierno aprobó la Política y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, estableciéndose objetivos y líneas de acción para el mismo año; posteriormente, cada ministerio preparó sus propias metas dentro de un Plan de Acción de la Política de SAN. A partir de 2000 se reiniciaron acciones en esta materia, formulándose la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional bajo la conducción del Gabinete Social de la Presidencia.

<sup>68</sup> Las estrategias son: Establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Sensibilización, Concertación y articulación de los actores principales, Generación de empleo, Promoción de sistemas de producción sostenible, Priorización de poblaciones y áreas geográficas, Formación de capital humano, Respuesta ante emergencias, Establecimiento del sistema de información, monitoreo y evaluación en Seguridad Alimentaria y Nutricional, Respeto a la diversidad étnica y cultural y Articulación con políticas nacionales de desarrollo.

decisional derivada de los cambios en la administración del Estado.<sup>69</sup> Ha sido una constante en la última década que los distintos gobiernos, al plantear ideas nuevas o recuperar anteriores, ocasionen importantes variaciones en las estrategias utilizadas, sin generar una línea estructural de largo plazo. Además, señala la CEPAL, existe una gran autonomía de gestión entre los actores, particularmente de las corporaciones municipales y las ONG que funcionan con financiamiento externo, mientras el sector empresarial se dinamiza sin ninguna coherencia con las políticas estatales de desarrollo rural. Esto se ha traducido en acciones principalmente orientadas por la independencia/competencia que por la integración/coordinación.

Guatemala, junto con Honduras y Nicaragua, se encuentra hoy entre los 7 países de América Latina que reportan los más altos índices de población desnutrida. En Guatemala, el retardo en el crecimiento afecta a más del 20% de los menores de 5 años. Cinco de cada diez niños en edad escolar presentan desnutrición crónica. Guatemala es también el país centroamericano con la más alta incidencia de anemia por deficiencia de hierro y de vitamina A, principalmente entre las edades de 6 a 35 meses en el área rural.

Estos factores se han debido principalmente a la disminución de la oferta de alimentos por habitante, como consecuencia especialmente de la caída de la producción interna. La incidencia de la desnutrición crónica se duplica en Guatemala en relación con la niñez indígena (69.5%), en comparación con la no indígena (35.7%). La media de desnutrición crónica en las áreas rurales es de 55.5%. Podría decirse que, a la fecha, apenas cinco productos son consumidos por más del 75% de las familias guatemaltecas: pan dulce, tortilla de maíz, frijol, huevos y tomate.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> León, Arturo, et. al. *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*. CEPAL/PMA. Mayo, 2004.

<sup>70</sup> Ver FAO. *Marco Estratégico Regional de los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica*. 2008-2015. Centroamérica. noviembre de 2007. pp.23-33.

En 1991 Guatemala concentraba al 31.1% de los desnutridos centroamericanos, en 1996 era el 37.2%, en el año 2002 ya era el 41.8% y en 2007 44%. Según la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), existen 6,147 comunidades en las cuales se registra algún grado de desnutrición. De ellas, 332 están calificadas como puntos rojos (de muy alto riesgo, Ver **Graficas 7 y 8**). Los departamentos más afectados se encuentran en el altiplano occidental del país (San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán) y en el Norte (Alta Verapaz), que son departamentos con altos índices de población indígena. La SESAN también ha advertido que actualmente alrededor de 500 mil personas están en riesgo de una crisis alimentaria.

El hambre y la desnutrición afectan principalmente a las mujeres embarazadas (la desnutrición afecta a 36% de mujeres en edad fértil) y niños por nacer. Los niños y niñas que hasta los 3 años, han mantenido retardo en peso y talla, sufren de una pérdida irreversible de sus capacidades de aprendizaje y productividad, y son más vulnerables a las enfermedades diarreicas (causa del 23.6% de los niños y niñas que fallecen antes de llegar a los cinco años de edad) y respiratorias (37%), que son las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil. Son 66 niños o niñas por cada mil, de los nacidos vivos en el área rural, quienes mueren antes de llegar a los cinco años de vida.<sup>71</sup>

Una oferta alimentaria es suficiente si permite satisfacer tanto la demanda efectiva existente como las necesidades alimentarias básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso, no pueden traducirlas en demandas de mercado. De acuerdo con las Hojas de Balance de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el suministro de energía alimentaria (SEA) de un país, en promedio, es de alrededor de 2.100 kcal/día. Guatemala es el único país centroamericano que ha registrado una disminución progresiva del SEA, para situarse en torno del 5% sobre el requerimiento promedio. La CEPAL señala que Guatemala, además, ha sido el único país centroamericano que ha

71

*Ibid.*

regresado a los niveles de los años setenta, al registrar en 1990 un drástico descenso del 19% de su oferta agregada (relación entre alimentos importados y alimentos producidos).<sup>72</sup>

Ya se ha indicado en páginas anteriores los altos niveles de dependencia alimentaria que registra Guatemala desde los años setenta. Se señala aquí que sus niveles de autosuficiencia son relativamente más altos que otros países centroamericanos, entre ellos, Costa Rica. Sin embargo, a pesar del relativo mantenimiento estable de una oferta alimentaria interna de granos, ésta ha sido incapaz de satisfacer la creciente demanda. Ahora el panorama ha cambiado totalmente. No existe protección alguna a los precios de granos básicos que ofrece la economía campesina, con lo cual este sector se ha mantenido con costos muy altos e ingresos hacia la baja, razón por la cual los ingresos campesinos no agrícolas han llegado a superar el 50% en el total de su tiempo de trabajo.

Como agravante, los alimentos importados son absorbidos en Guatemala por transnacionales y supermercados. MASECA es hoy la empresa de Estados Unidos que procesa en harina el 95% del maíz importado. En el caso del trigo son cinco compañías las que controlan el 95% de las importaciones, pero al final en el procesamiento solo una acapara todo el proceso: Molinos Modernos, propiedad de la familia Gutiérrez, quien es dueña de la transnacional Pollo Campero. En Guatemala a finales de los años 90 se importaba el 70% del arroz, el 40% del maíz y el 95% del trigo. Hoy la antigua infraestructura de INDECA es alquilada a las corporaciones MASECA y SARGENTO Foods-Kellogg, Co. El predominio de la cultura alimentaria de supermercado ha provocado que una creciente proporción de hogares mantengan alto consumo de bebidas gaseosas (60%), consomé (46%) y bocadillos sintéticos (37%), lo que también refleja la falta de educación y cultura alimentaria y nutricional.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibid. Op. Cit.* p. 35

<sup>73</sup> [www.marketresearch.com](http://www.marketresearch.com).

En cuanto a la participación de los supermercados en el sistema alimentario de Guatemala, se destaca que Guatemala, junto con Costa Rica y El Salvador (53%), ha tenido uno de los más altos crecimientos (40%) entre 1997-2007 en la concentración del acopio, distribución, comercialización de alimentos. La cadena La Fragua en Guatemala ha pasado de un 32% de centralización en la distribución de frutas y verduras del año 2001 a un 80% en el 2005.<sup>74</sup>

Una política alimentaria pretendería superar las anteriores y otras irregularidades (muchas de ellas estructurales, tal como ya ha sido indicado) que provocan el hambre y la pobreza. Es decir, una política alimentaria pretendería que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana.<sup>75</sup>

En Guatemala los avances son muy cortos. En febrero de 2005, Jean Ziegler, Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, señaló durante su visita a Guatemala que entre las causas persistentes de la inseguridad alimentaria en el país destacan: la falta de acceso a la tierra, salarios insuficientes, problemas de agua, escasos ingresos fiscales, racismo y discriminación, los riesgos asociados al Tratado de Libre Comercio (TLC) y la falta de justicia. Los indicadores de los cuatro mapas siguientes muestran que han sido escasos los cambios en la década del 2000 a pesar de las nuevas intenciones de superación de estos déficits, con el agravante que la falta de consistencia y continuidad de la sostenibilidad ambiental ha generado un estado latente de emergencia en las zonas de mayores niveles de deforestación o susceptibles de ser afectadas por períodos intensivos de lluvias o sequías.

---

<sup>74</sup> León, Arturo, et. al. *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*. CEPAL/PMA. Mayo, 2004.

<sup>75</sup> FAO. *Op.cit.* p.37.

Falta señalar que, en referencia a la estrategia de respeto a la diversidad étnica y cultural, la situación de la población indígena respecto «al modelo de modernización tecnológica que se ha venido impulsando para el campesinado, junto a la creciente reducción del tamaño promedio del minifundio, además de degradar los recursos del suelo y agua, y de ir en contra de la seguridad alimentaria, conducen a una subvaloración y a la desaparición del conocimiento, tecnologías y valores indígenas, con los cuales los pueblos han logrado su sobrevivencia y desarrollo, sin el desgaste y agotamiento de los recursos. A estas alturas del siglo XX no se trata de regresar al pasado; más bien, lo que se propone es desentrañar y entender la lógica ecológica que subyace a esas prácticas indígenas, para poderla aplicar y combinar con elementos de las tecnologías clásicas occidentales en la creación de nuevas técnicas productivas que provengan más de la autogestión y permitan satisfacer las necesidades básicas de la población, sin degradar el medio ambiente. En otras palabras, el país tiene todavía una riqueza muy grande, aunque cada vez más amenazada, que consiste en el conocimiento, las tecnologías y los valores indígenas en este campo.»<sup>76</sup>

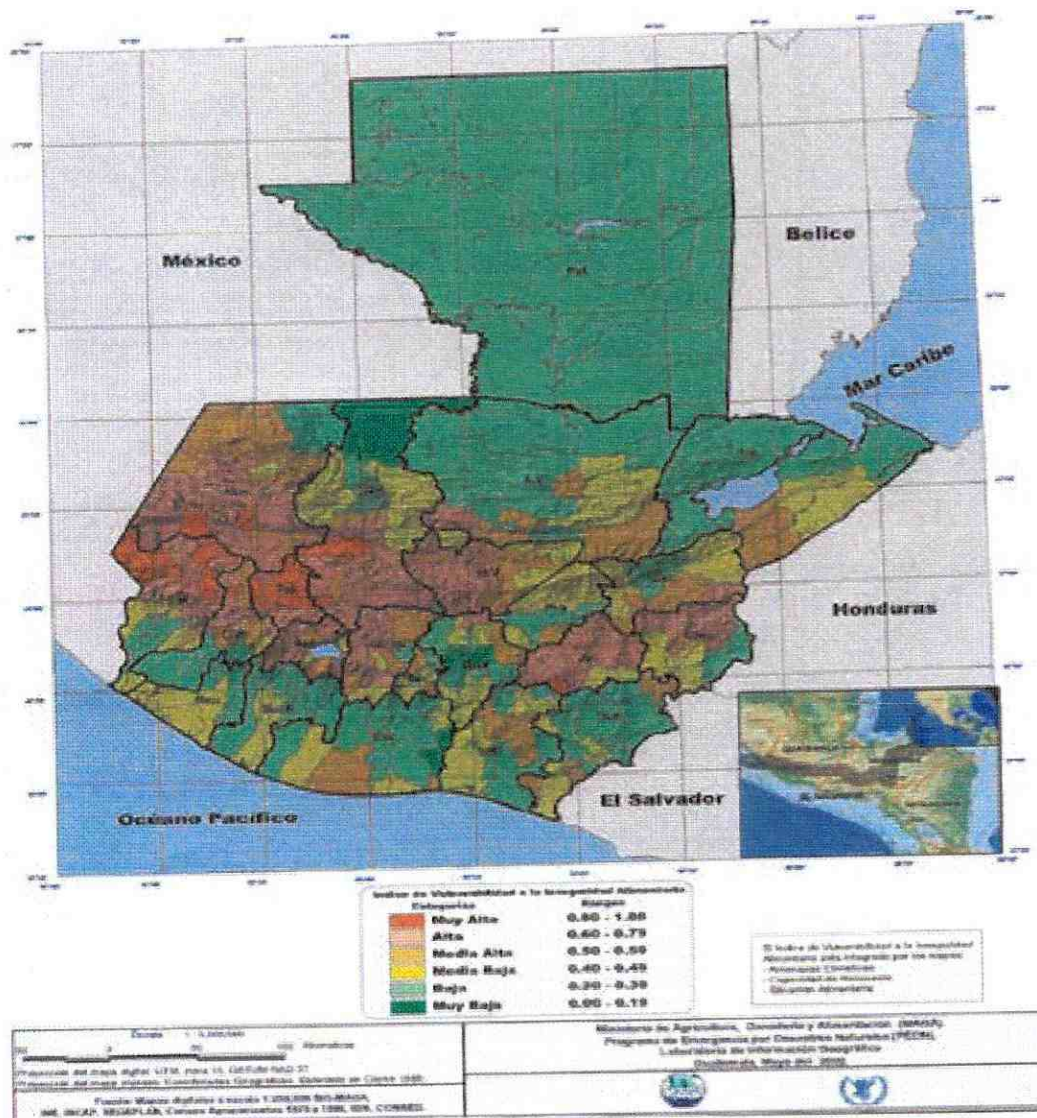
No puede haber seguridad alimentaria mientras se siga perdiendo aceleradamente la cobertura forestal, que abarca el 42% del territorio nacional. Según el Instituto Nacional de Bosques (INAB, 2005), anualmente se pierden 73,148 hectáreas, de las cuales 28,517 se encuentran en áreas protegidas (1991/93-2001). Además, la falta de regulación para el uso y aprovechamiento del agua, provoca que las comunidades rurales no tengan el acceso suficiente para el consumo y para el desarrollo de sus actividades productivas; aparte de que el agua, siendo un alimento esencial, está siendo concentrada para la producción agrícola intensiva y a otras actividades extractivas, al punto de limitarla o hacerla inaccesible, en algunos casos, a la población rural, indígena y campesina.

---

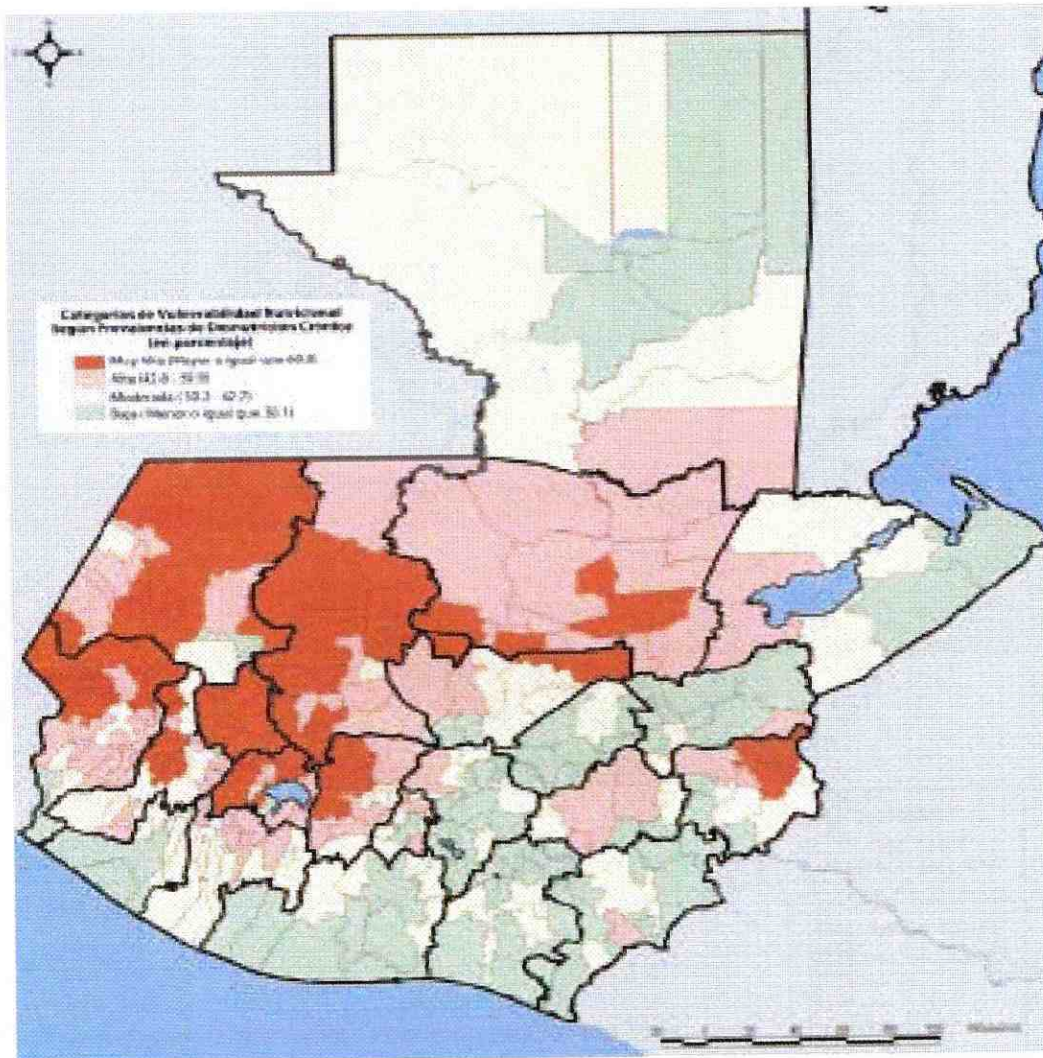
<sup>76</sup>

(Jaguar-Venado, 1994:34).

**Gráfica No.7**  
**Guatemala: Zonas de alto riesgo en su seguridad alimentaria. 2002**

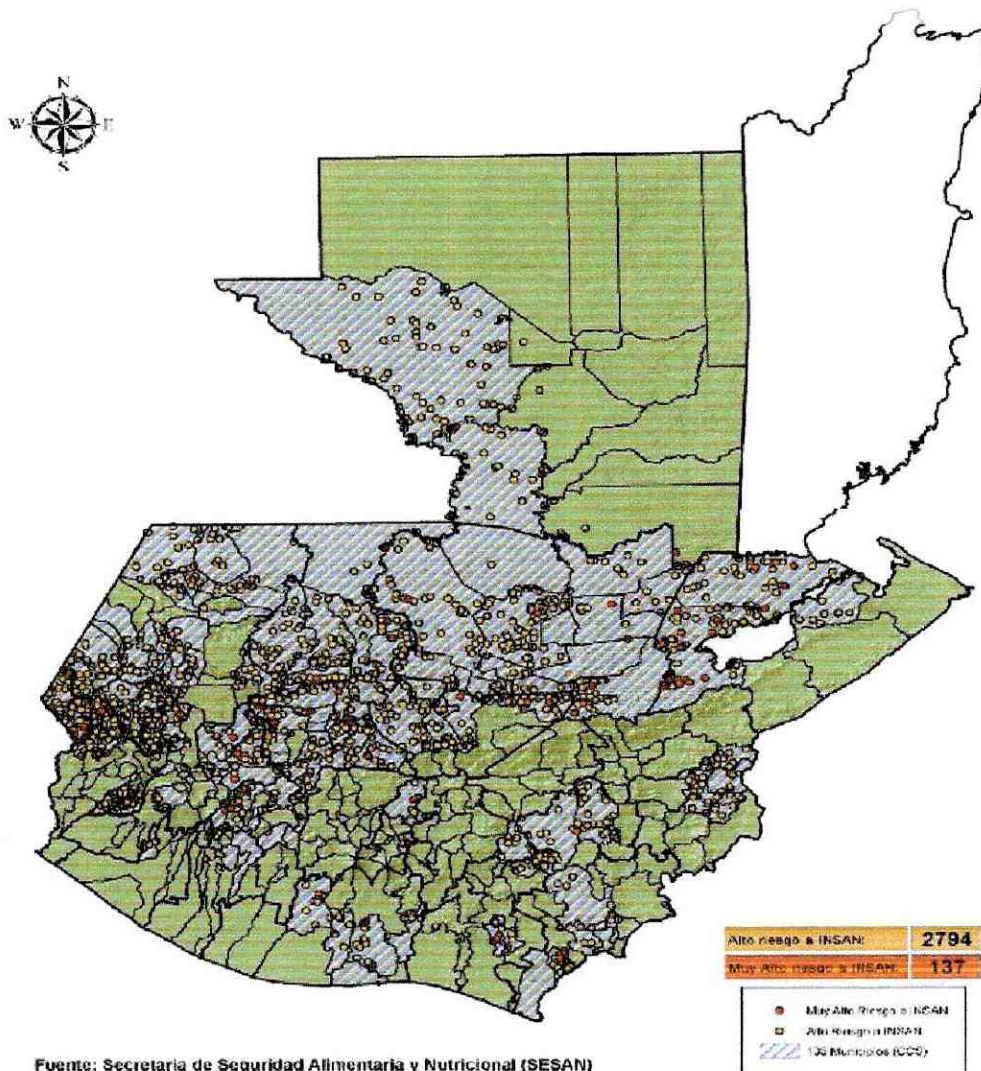


**Gráfica No. 8**  
**Guatemala: Zonas de alto riesgo en su seguridad alimentaria. 2008**





**Gráfica No. 10**  
**Lugares poblados categorizados, según el riesgo de**  
**Inseguridad alimentaria nutricional**  
**Guatemala, 4 de agosto de 2009**



Fuente: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)

### **C. Nueva institucionalidad público agrícola.**

Debe reiterarse que la antigua estructura del sector público fue desmantelada. En el ámbito de la planificación, las funciones de la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y Desarrollo Agropecuario, adscrita al Ministerio de Agricultura, fueron asumidas por el Centro de Cooperación Internacional para la Preinversión Agrícola (CIPREDA), impulsado por AID y con la participación de México, un organismo todavía existente cuyas funciones han generado recurrentes polémicas por acusaciones de falta de transparencia y corrupción en el manejo de recursos. En el ámbito de los servicios de extensión e investigación agrícola han desaparecido DIGESA y DIGESEPE, mientras que el ICTA e INAFOR de ser entidades que de manera subsidiada desarrollaban tecnología y ofrecían incentivos forestales generalizados, respectivamente para el pequeño y mediano productor, ahora ofrecen sus servicios de forma clientelar y privada. En el ámbito de la comercialización han desaparecido los precios de garantías a los productos básicos, tanto como el sistema de almacenamiento para el pequeño y mediano productor, de modo que INDECA está usufructuado a trasnacionales, como ya se indicó. Y en el ámbito financiero BANDESA se transforma en un banco comercial (BANRURAL) que no tiene como objetivo la promoción financiera agrícola, sino cualquier negocio del área rural y se constituye en el principal banco privado que lucra con los recursos financieros estatales.

Ahora, ni en el marco legal ni en la estrategia vigente de desarrollo rural se delimitan con claridad las funciones, el alcance y la articulación de las instituciones del Estado en sus diferentes niveles. Desde 1996 a la fecha se han abierto y cerrado, como integrado y modificado las funciones de una gran cantidad de fondos que han actuado discrecionalmente en razón de la cobertura política de cada gobierno. No obstante, por Acuerdo Gubernativo 471 se creó en 2006 el Gabinete Específico de Desarrollo Rural (GPD) integrado por siete ministerios y cinco secretarías, con el propósito de coordinar las políticas y

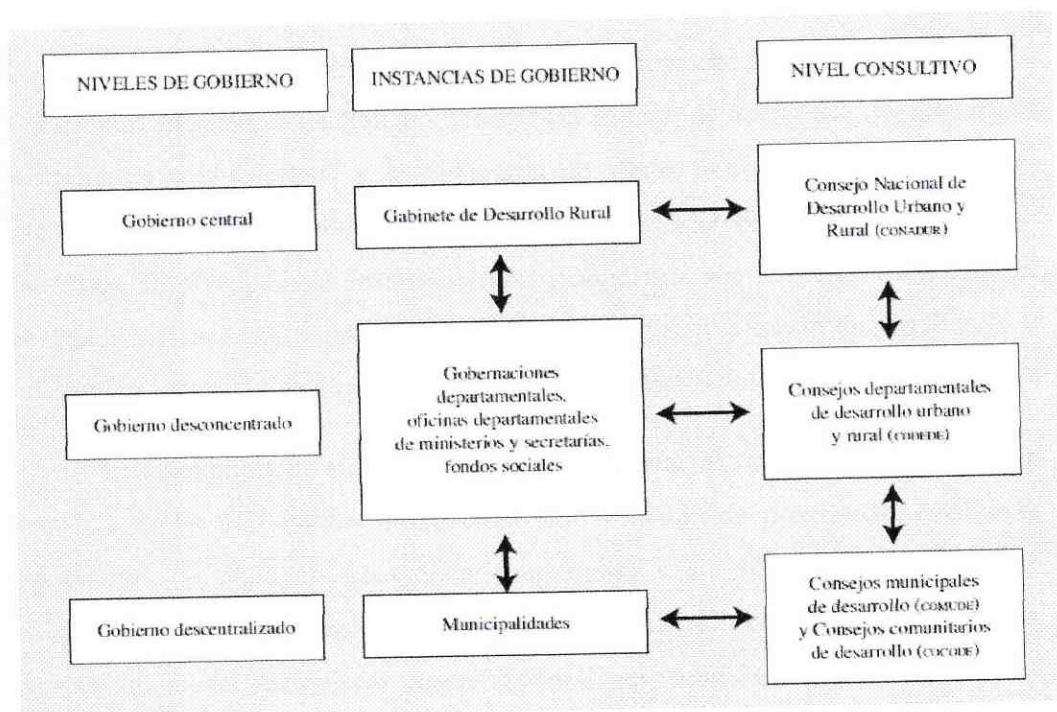
programas ejecutados por el Ejecutivo en materia de gestión del desarrollo rural.<sup>77</sup> En este nivel de gobierno se situó también el Gabinete Social, encargado de coordinar la política nacional pertinente.

Así, el GPD nació con un enfoque de promoción (micro) económica, mientras que el gabinete Social se centró en la educación, la salud y la nutrición. La única alusión institucional hecha en este Acuerdo Gubernativo es la genérica función del GPD de coordinar las políticas en materia de desarrollo rural con las que emanen del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. La estructura formal (**Ver Gráfica 11**), por tanto, quedó tan abierta y participativa, que -a no ser por la cabeza de dirección- no sólo nunca se hizo funcionar (porque los Consejos de Desarrollo actúan con profundas irregularidades en materia de transparencia en sus decisiones e inversiones y en materia de desconcentración y descentralización de funciones), sino que ocultó las funciones institucionales tremendamente efectivas de otros ministerios para el impulso de la economía de exportación y transnacional. La inoperancia de fundar el desarrollo rural en el Sistema de Consejos de Desarrollo, también se debió a que ésta es una estructura cuyo accionar depende de clientelismos políticos. Además, sus recursos presupuestarios han sido históricamente ajenos al fomento productivo campesino, dirigiéndose más, como ya se indicó, a obras de infraestructura, las cuales como agravante carecen de la debida inspección de los órganos contralores del Estado ni se ejecutan en función de prioridades estratégicas de las comunidades.

---

<sup>77</sup> Los ministerios de: Agricultura; Ganadería y Alimentación; Economía; Trabajo y Previsión Social; Energía y Minas; Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y Ambiente y Recursos Naturales. Las Secretarías de: Planificación y Programación de la Presidencia; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; Asuntos Agrarios y Secretaría Presidencial de la Mujer.

**Gráfica No. 11**  
**Guatemala: Esquema de la institucionalidad formal**  
**para el desarrollo rural. 2006**



**FUENTE:** Monterroso-Rivas, Ottoniel. *Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural de Guatemala*. Revista CEPAL No. 97. Abril, 2009.

Al desconcierto institucional creado durante el gobierno de Oscar Berger<sup>78</sup>, debe sumarse la reedición del manejo prolifero y discrecional de fondos sociales para la ejecución de estas políticas, por parte del gobierno de Álvaro Colom. Este gobierno ha creado la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social (CCS) por medio del Acuerdo Gubernativo 79-2008. El Acuerdo Gubernativo que creó el GPD no fue derogado. Usando la vieja práctica de agilizar la gestión política de Gobierno, Álvaro Colom también yuxtapuso una estructura sobre otra en el Estado. El CCS subsume al GPD, que es lo mismo decir al gabinete social, toda vez que su función central es coordinar la inversión social y bajo la dirección de

<sup>78</sup> Al finalizar el gobierno de Oscar Berger el impulso realmente otorgado por su gobierno, tanto en recursos como en movilización institucional, fue en educación rural. Curiosamente la inversión en educación rural ha sido la acción estatal aplaudida como fundamental por el sector empresarial de Guatemala.

Sandra Colom (esposa del Presidente), con lo cual se anula el mandato constitucional acerca de que debe ser el Vicepresidente de la República el responsable de la coordinación de las inversiones sociales.

En todo caso, Cohesión Social está integrada por el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Asistencia Social, el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República. Se diferencia del GPD porque no se propone funciones amplias para el desarrollo rural y concentra sus tareas en asegurar que el Estado concentre y coordine el financiamiento social a modo de canalizarlo y focalizarlo a través de los programas (o fondos) sociales del gobierno.

Los objetivos de Cohesión Social son: elevar el impacto de la inversión social, a través del análisis de su dispersión y fusión de programas; establecer prioridades de atención geográfica (municipios con los mayores niveles de pobreza extrema) y programática; diseñar programas y herramientas innovadoras de gestión social; establecer mecanismos de especialización para los fondos sociales, a fin de que éstos respondan a las prioridades de los ministerios rectores en materia de educación, salud y seguridad alimentaria y dar cumplimiento a las Metas y Objetivos del Milenio.<sup>79</sup> Entre sus programas de inversión destacan:

---

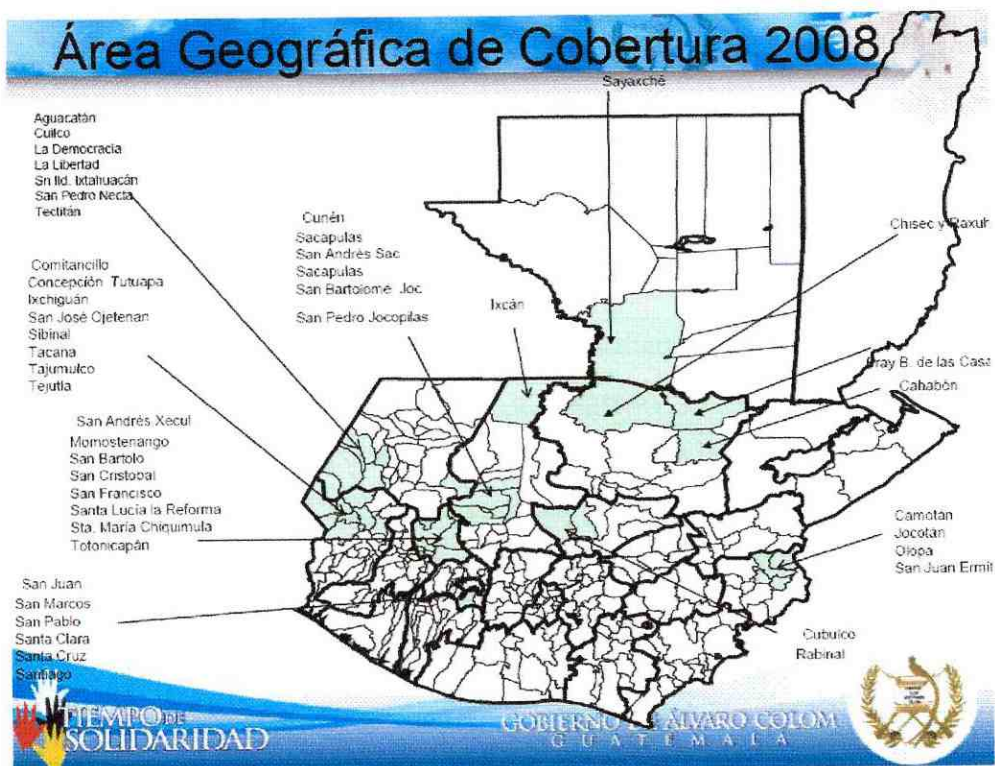
<sup>79</sup> Los ejes de la coordinación interinstitucional son: **Educación:** el Consejo de Cohesión Social coordina acciones para priorizar la calidad educativa en los municipios identificados, a través del mejoramiento de la infraestructura escolar incluyendo la dotación de agua potable, baterías de baños, techos, ampliaciones y construcción de aulas, según las necesidades establecidas en las localidades. **Salud:** ampliación del horario de atención a 24 horas, dotación de ambulancias, contratación de recurso humano y equipamiento de centros y puestos de salud. **Seguridad Alimentaria y Nutricional:** educación alimentaria y nutricional con énfasis en la lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida y prolongada hasta los 2 años de vida, consejería en alimentación infantil e higiene; alimentación complementaria con Vitacereal para niños y niñas de 6 a 36 meses y Chispitas Nutricionales para niños y niñas de 1 a 5 años. **Infraestructura:** agua y saneamiento, mantenimiento correctivo de centros escolares, mantenimiento correctivo de puestos y centros de salud, vivienda, carreteras y caminos rurales, reconstrucción, programa integral dirigido a las víctimas de la tormenta tropical Stan. **Sostenibilidad:** el Consejo de Cohesión Social coordina acciones destinadas a brindar a las familias, principalmente mujeres: micro créditos, asistencia técnica y capacitación para el desarrollo productivo.

PRORURAL (Promaiz-frijol, maíz y arroz-, Proartesánias, Procafé, Proturismo, Proenergía, Prohortalizar, Propecuario y Procomunidad), Mi Familia Progres, Consejo de Cohesión Social Urbano, Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios y Escuelas Abiertas.

Los programas de Cohesión focalizan geográficamente la inversión pública, un método propio de ajuste estructural propuesto desde mediados de los ochenta por el Banco Mundial (Ver ejemplo en Mapa Oficial de Cobertura de Prorural, **Gráfica 12**). En el 2007 la cobertura de Cohesión Social se centró en los 45 municipios más pobres del país. Se extendió a 89 en el 2008 y estima llegar a 130 municipios como mínimo en el 2009 (Ver apéndice).

**Gráfica No. 12**

**Guatemala: Mapa de Gobierno sobre cobertura de PRORURAL**



Coincidiendo con las conclusiones vertidas por el señor Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación (quien visitara el país en septiembre de 2009), en cuanto a señalar que se vuelve hoy a reincidir en los mismos errores de fondo respecto al abordaje estatal y gubernamental ante las problemáticas vinculadas con el desarrollo rural, se presentan a continuación los principales nudos frente a los cuales continúa enredándose el Estado en este asunto de interés nacional:

- La estrategia de impulsar y sostener las alianzas público privadas como un mecanismo sustitutivo de la rectoría y poder subsidiario del Estado en todas las políticas públicas, impide recuperar y/o crear la institucionalidad necesaria para asegurar que sean impulsados y sostenidos procesos de redistribución y justicia social, sin los cuales es imposible superar a fondo los índices de exclusión social.
- No se logra recuperar el rol rector, organizador y subsidiario del Estado, y se produce una distorsión de estas funciones con el predominio de estrategias desintegradas, asistencialistas, poco transparentes y clientelares. Esto es relevante en tanto no se atacan los factores estructurales que limitan el desarrollo rural nacional;
- Se profundiza la terciarización o intermediación de los servicios públicos, haciendo intervenir a ONGs o empresas privadas, las que ejecutan acciones coyunturales, temporales y cortoplacistas, sin fortalecer la institucionalidad ni las capacidades o experiencia estatal y, por tanto, recurriendo a la repetición de los ciclos desarticuladores de la estructura estatal, a costa de una supuesta disminución de costos de funcionamiento, pero a la vez promoviendo la oferta privada y clientelar de los servicios públicos.
- No se establecen estrategias y condiciones políticas claras y consistentes para asegurar un incremento sostenido de los ingresos públicos. Hoy en Guatemala la incidencia del gasto público en los programas de protección

social sigue siendo tan regresiva como hace 15 años, puesto que el quintil más rico sigue recibiendo más del 46% de la inversión social y el quintil más pobre no sobrepasa el 8%.<sup>80</sup> Ninguna de las políticas y programas relativas al desarrollo rural y seguridad alimentaria están bien dirigidas, pues la atención hacia los sectores pobres continúa en decremento, especialmente por efecto del crecimiento poblacional e inflacionario.

Las críticas y recomendaciones principales del Sr. Olivier De Schutter fueron las siguientes:

1. «Cohesión Social debe mejorar mediante un mapeo más idóneo de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, de manera que se identifique mejor a los grupos meta hasta que se logre la cobertura universal;
2. Debe identificar claramente a los beneficiarios y así se garantiza que quienes cumplan con los requisitos y quedan excluidos puedan reclamar;
3. Debe informar mejor a los beneficiarios acerca de los derechos que tienen con arreglo al programa Mi Familia Progresá;
4. Debe desarrollar mecanismos a través de los cuales los beneficiarios puedan participar en el diseño, la ejecución y la evaluación del programa;
5. Debe estudiar más a fondo la forma como los principios anteriores pueden integrarse en todos los programas que coordina el Consejo de Cohesión Social;
6. Debe ejecutar acciones para que dichos programas se institucionalicen y se codifiquen como parte del ordenamiento jurídico nacional, con miras a mejorar su sostenibilidad y su transparencia, y por lo tanto, se limite el riesgo de corrupción y de desviación de recursos;

---

<sup>80</sup>Monterroso, Neptalí. *Op. Cit.*

7. El gasto social debe aumentar de manera significativa, a fin de que el Estado pueda promover el desarrollo rural y los servicios agrícolas y para financiar el acceso a la tierra para los trabajadores rurales que carecen de ella (**Ver Cuadro 13**). En 2009 los impuestos representaron el 9.9% del PIB. Esta cifra no sólo está muy por debajo del 12.5% estipulado en los Acuerdos de Paz de 1996, sino que representa uno de los niveles más bajos de tributación de América Latina. Lo anterior constituye una violación de la obligación que tiene Guatemala de realizar de manera progresiva el derecho a la alimentación, tomando las medidas necesarias ‘aprovechando al máximo los recursos disponibles’, como lo exige el Artículo 2 inciso (1) del Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Congreso de Guatemala, en calidad de órgano estatal, debe aceptar su responsabilidad en esta situación.
8. El Código Laboral es insuficiente en materia de protección de los derechos de los trabajadores, en particular respecto de las condiciones impuestas a la hora de reclamar los salarios causados. En este momento cobra mayor urgencia que nunca, tanto por la transición gradual del sistema de mozos colonos hacia un sistema de asalariados en las grandes plantaciones, como por la especulación de tierras cada vez más generalizada, que hace inaccesible el acceso a la tierra para los jornaleros y trabajadores rurales, o que crea una situación en la que, como consecuencia de la reforma agraria regida por los precios de mercado, los campesinos pierden la guerra de precios contra los grandes terratenientes.
9. Debe suspenderse el uso desproporcionado de la fuerza contra trabajadores sin tierra que recurren a formas de protesta por la falta de pago de salarios o por otros abusos que incluyen la ocupación de las fincas. Recurrir a la fuerza no puede sustituir la mediación y el diálogo, y tampoco puede sustituir la adecuada protección de los derechos de los trabajadores, que en este momento se enfrenta a obstáculos de envergadura.

10. La protección jurídica del derecho a la alimentación sigue siendo insuficiente. Pese al hecho de que se cuenta con las herramientas para hacerlo, tanto dentro de la Constitución como gracias a la ley de SINASAN, el hecho es que ni la Corte de Constitucionalidad ni los tribunales ordinarios han protegido hasta la fecha el derecho a la alimentación contra violaciones.<sup>81</sup>

**Cuadro No. 13**  
**Guatemala: Gasto Público de la Administración central**  
**destinado a los Sectores Sociales Prioritarios 1995-2009**

-Millones de Quetzales- Sector	1995	1999	2003	2006	2007	2008	2009*
<b>GASTO TOTAL de la Administración Central</b> <b>(incluye amortizaciones de Deuda Pública)</b>	<b>8,263.3</b>	<b>19,282.0</b>	<b>27,542.1</b>	<b>36,453.6</b>	<b>39,548.2</b>	<b>42,661.5</b>	<b>35,622.1</b>
Salud y Asistencia Social	750.4	1,931.9	2,512.0	4,107.6	3,999.9	4,282.7	3,912.3
Educación, Ciencia y Cultura	1,411.9	3,285.3	5,172.1	6,974.8	7,537.5	8,565.0	8,220.0
Vivienda	14.2	393.9	171.3	472.2	484.1	231.8	168.6
<b>Subtotal</b>	<b>2,176.5</b>	<b>5,611.0</b>	<b>7,855.3</b>	<b>11,554.5</b>	<b>12,021.5</b>	<b>13,079.6</b>	<b>12,300.9</b>
Seguridad Interna	289.2	982.6	1,553.6	1,703.1	1,857.2	2,193.8	1,953.3
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	150.8	399.4	698.0	826.1	942.5	1,107.9	845.1
Ministerio Público	89.8	200.2	395.1	520.6	625.9	684.4	502.0
<b>Total</b>	<b>2,706.3</b>	<b>7,193.3</b>	<b>10,502.1</b>	<b>14,604.3</b>	<b>15,447.2</b>	<b>17,065.7</b>	<b>15,601.3</b>
Ejército	842.8	913.6	1,419.6	992.5	1,043.0	2,323.6	981.0
<i>Nota: la clasificación sectorial considerada corresponde a la definida en los Acuerdos de Paz, incluyendo al Ejército como un sector de referencia.</i>							
* Preliminar al 31 de octubre							
<b>PIB ANUAL</b>	<b>77,361.6</b>	<b>121,796.4</b>	<b>174,044.1</b>	<b>229,836.1</b>	<b>261,129.4</b>	<b>294,663.5</b>	<b>307,577.4</b>

**FUENTE:** Elaboración propia con base en cifras de la Dirección de Análisis Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas

<sup>81</sup> Conclusiones Preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. Misión a Guatemala, 3-5 septiembre de 2009.

#### D. La política de desarrollo rural integral no se refleja en la propuesta de ley.

Una nueva Política Nacional de Desarrollo Rural Integral fue aprobada en mayo de 2009. El surgimiento de esta política es portador de varios acontecimientos novedosos y de alta importancia positiva. Destaca, ante todo, el hecho de que por primera vez en la historia de Guatemala, y bajo un gobierno de orientación socialdemócrata, se aprueba una política de magnitud nacional como resultado de un intenso proceso de diálogo intersectorial.

Desde abril del 2008 a mayo de 2009 más de 35 organizaciones sociales junto con el gobierno del Estado de Guatemala, entre funcionarios, académicos, campesinos, indígenas, cooperativas, iglesias, ONG, organizaciones de mujeres y organizaciones ambientalistas<sup>82</sup>, haciendo acopio de los insumos de las Mesas de Diálogo sobre Desarrollo Rural instaladas por los gobiernos anteriores, llegan a un consenso reflejado en una Política que, también por primera vez, establece con plena claridad que sus sujetos de atención son:

*«la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales. La economía rural, indígena y campesina, se constituye por lo tanto en el sujeto económico que, contando con el rol rector del Estado en la presente Política y su acción como promotor del Desarrollo Rural Integral, se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendiendo éste como el*

---

<sup>82</sup> **ADRI:** AGER, AEMADIHQ, ALIANZA DE MUJERES RURALES, ASOREMA, CCDA, CM TIERRAS, CNAIC, CNOC, CNP TIERRA, IDEARCONGCOOP, FACULTAD DE AGRONOMIA USAC, FEDECOCAGUA, FLACSO, FUNDACION GUILLERMO TORIELLO, INCIDE, MOVIMIENTO PARA EL DESARROLLO RURAL, PASTORAL DE LA TIERRA NACIONAL y PLATAFORMA AGRARIA. **MOSGUA:** ANOCDG, CNSP, PASTORAL CAMPESINA, FESITRASMAR, FUNDACIÓN TURCIOS LIMA, CEMAT/FORO VERDE, ALIANZA CAMPESINA DE COMUNIDADES INDÍGENAS, FRENTE CAMPESINO MAYA-NORTE, FRENTE CAMPESINO SUR, RED NACIONAL DE MUJERES, ACUS, UCG, CONIC, UNAC-MIC y **GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.**

*desarrollo humano Integral de las poblaciones que habitan en esos territorios.»<sup>83</sup>*

Otras novedades de la nueva Política consisten en que por primera vez:

- el Estado reconoce que las antiguas políticas de Estabilización y Ajuste Estructural y Sectorial, afectaron su poder de decisión, redujeron sus funciones y su tamaño.
- una Política de Desarrollo Rural se fundamenta en el Régimen Económico y Social de la Constitución Política de la República, que en su artículo 118 prescribe que: «Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional».
- se reconoce que una condición *sine qua non* para el éxito de la política debe implementarse una reforma fiscal.
- se exige el rol del Estado para ejercer la rectoría, constituyéndose en una institucionalidad pública que promueva, facilite y tutele la implementación de la Política, sobre la base de atender al sujeto social priorizado.
- se plantea la constitución de un órgano intersectorial encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, seguimiento, investigación, evaluación y presentación de propuestas de las organizaciones sociales y la población en general, en materia de Desarrollo Rural Integral y para velar por el cumplimiento de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral Multianual. Este órgano se

---

<sup>83</sup> *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral*. Mayo, 2009.

denomina Consejo de Participación y Auditoría Social, integrado por 16 personas.<sup>84</sup>

- se asume como una acción rectora del Estado la creación de estrategias territoriales de índole intersectorial.
- Y finalmente también se destaca la búsqueda de coherencia en esta política al definir una matriz de políticas sectoriales que no sólo incluyen líneas y componente de alto impacto reformista (como expropiaciones, recuperación estatal de tierras mal habidas, reavalúo de propiedades con fines fiscales, gravámenes sobre tierras ociosas, gravamen progresivo a la extensión de propiedad, almacenamientos regionales campesinos, etcétera) y al visualizar acciones específicas para mujeres, pueblos indígenas y comunidades campesinas. No obstante, la política se circunscribe a encargar la rectoría a un gabinete social que ya padece de la herencia de la sectorialización y desarticulación institucional.

A juicio del Sr. Olivier De Schutter, la Política ataca marcadas desigualdades en el acceso a la tierra, busca limitar la excesiva concentración de la propiedad de tierra, propugna por una redistribución de tierras ociosas e incluye mecanismos mejorados para la resolución de conflictos en materia de tierras y la protección de las comunidades indígenas contra desalojos de las tierras.

Lo paradójico de este proceso es que el Proyecto de Ley que se propone para dar certeza jurídica a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (propuesto

---

<sup>84</sup> La integración se regula de la siguiente manera: Tres representantes de las organizaciones campesinas; tres representantes de las organizaciones indígenas; dos representantes de las organizaciones ambientalistas; un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; un representante de las organizaciones de mujeres rurales; un representante de los sindicatos agrícolas; un representante de los pequeños y medianos empresarios del área rural; un representante de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales; un representante de los sindicatos agrícolas independientes; un representante de las cooperativas federadas y no federadas y un representante de la Cámara del Agro.

y actualmente negociado en el Congreso por: CNOC, ASOREMA, PLATAFORMA AGRARIA, CNP-TIERRA, FUNDACION TORIELLO, CONGCOOP, UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA, CM TIERRAS-ALTA VERAPAZ y FUNDACION INCIDE), recoge muy pocas de las novedades históricas descritas en la Política o bien las replantea al mismo estilo tradicional, donde el Estado pierde su rectoría. La propuesta de ley no contempla ni un solo mecanismo impositivo que asegure el poder del Estado para coordinar las políticas sectoriales y canalizar las reformas que la política demanda.

Esta falencia, de aprobarse la ley, debilitará la fuerza de la Política. La iniciativa de ley se reduce a plantear la creación de un Ministerio de Desarrollo Rural Integral y Asuntos Agrarios funcionando con recursos públicos tradicionales. Se plantea la coordinación interinstitucional, pero no decreta ninguna recomposición de la institucionalidad pública actual. Recupera además la propuesta del gobierno de Berger de asegurar su intervención local por la vía del Sistema de Consejos de Desarrollo. La ley además reduce los objetivos y, por tanto, el alcance de la nueva Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Se cierne, por tanto, la amenaza, de nuevas burocracias, falta de transparencia y clientelismos. Evitar eso sigue siendo un desafío.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Estado de Guatemala, durante las últimas cuatro décadas, ha implementado sin concierto, sin coherencia y sin coordinación, acciones de política pública agrícola que combinan apoyos a la economía agrícola familiar y a la economía empresarial de agroexportación. Independientemente de los preceptos teóricos que han sustentado a dichas acciones públicas, su impacto real ha favorecido y priorizado la diversificación y expansión del sector agropecuario exportador.

Durante este período y en el contexto de la evolución capitalista de América Latina, las políticas públicas han respondido a la experiencia de dos modelos de acumulación: el de sustitución de importaciones y el de la trasnacionalización de la economía. Ambos modelos fueron construidos en Guatemala sobre una estructura socioeconómica caracterizada por la alta concentración en la tenencia de la tierra. Ambos modelos fueron construidos sobre una concepción de democracia que ha admitido ideológica y culturalmente las ciudadanía minorizadas, el racismo y el control poblacional. Guatemala ha sido, por antonomasia, una nación dominada por el capital agrícola financiero basado en el sistema latifundio/minifundio.

La preeminencia o hegemonía de ese bloque empresarial han marcado las contradicciones en el comportamiento del Estado. Por razones de su naturaleza el Estado requiere siempre condiciones de gobernabilidad y por razones de su naturaleza el aludido sector empresarial requiere siempre optimizar sus ganancias. Un interés y otro chocan inevitablemente puesto que al dominio del Estado le impele a incluir y al dominio empresarial le impele a excluir. Sin embargo, ambos, Estado y empresarios, fundaron un poder que sólo ha podido permanecer mediante un pacto centauro, es decir, ambiguo, expresado, por un lado, en la recurrencia del autoritarismo y la militarización y, por otro, en la dosificación de inclusiones al ritmo y conveniencia del interés capitalista.

La geopolítica latinoamericana dominada por Estados Unidos ha influido en esta estructura estatal y económica guatemalteca con la misma tendencia: democratizando con límites claros y mediante pragmatismos de mercado, las relaciones de producción, y operativizando contrainsurgencias o militarismos. Siendo así la política de Guatemala, durante los últimos 40 años se pueden identificar dos impulsos diferenciados en las políticas públicas agrícolas. El primero, de muy corta duración y bajo el influjo internacional del keynesianismo, donde el Estado admite y promueve acciones e instituciones llamadas a reducir la presión sobre la tierra, a estimular la demanda interna y a fomentar la economía familiar agrícola, al calor del crecimiento económico de la economía de agroexportación. El segundo, de más larga duración y vigente hasta ahora e influenciado por neoliberalismo internacional, donde el Estado se obliga a redimensionar la ruralidad, primero como escenario de nuevas inversiones transnacionales y luego como problema social.

Durante el primer impulso las políticas públicas agrícolas se caracterizaron por una virtual esquizofrenia entre un sector público que requería recursos, inversiones y desconcentraciones territoriales para la economía campesina, y otro sector público que imponía rigidez salarial, mano de obra barata, privilegios y regresiones fiscales, reducción del gasto social y prioridades de acumulación y tecnificación incompatibles con los requerimientos campesinos. Las políticas de ajuste estructural resolvieron dicha tensión eliminando al sector público dedicado al fomento campesino.

Más exactamente, el ajuste estructural dio al Estado una especie de perfil gallo-gallina fomentando una transición que mientras provocó en el Estado desordenes, duplicidades, recortes y muertes institucionales, también lo desobligó para atender la demanda social acumulada provocando una reconversión de tipo macroeconómico y financiero que dio arreglo a las cuentas monetarias, cambiarias, crediticias y fiscales, pero al mismo tiempo, por omisiones graves de atención, provocó un caos social caracterizado por un retroceso de indicadores de bienestar social y una profundización de las exclusiones. El mercado interno de

alimentos fue uno de los ámbitos más afectados por el ajuste estructural y el impulso neoliberal. Guatemala ha vivido una experiencia, todavía poco estudiada, de desestructuración de las escasas instituciones públicas edificadas para estimular al mercado interno.

El siglo XXI se inicia con la firma de la paz y un creciente movimiento internacional abogando contra el hambre y la pobreza. La reactivación del movimiento indígena y campesino obligó al sector político, a los gobiernos y a las cámaras empresariales a reconocer algún nivel de abordaje a la nueva ruralidad y a la ruralidad en crisis. Desde el año 2000 a la fecha los diferentes gobiernos han presentado políticas económicas que vuelven a contemplar a la economía familiar agrícola. Ha sido notorio que se oficializa un discurso que pretende volver complementarias la vertiente de apoyo campesino y la vertiente de apoyo empresarial.

La tendencia común, no obstante, ha sido focalizar la atención social a la extrema pobreza al mismo tiempo que siguen priorizándose los privilegios agrícolas y extractivos empresariales nacionales y transnacionales. Hoy la atención a las exclusiones rurales se oficializa sin reconocer que el Estado y su sector agrícola ha sido desmantelado como para estar a la altura de la magnitud del problema; sin revalorar la planificación pública descentralizada; sin reconocer la urgencia de profundas reformas fiscales para estar a la altura de los nuevos requerimiento de gasto social; sin orientar la inversión pública a los requerimientos productivos de la pequeña y mediana propiedad agrícola; sin eliminar los privilegios generales al sector empresarial; sin considerar reformas urgentes en la estructura de la tenencia de la tierra; sin atacar las formas de impunidad que han generalizado la corrupción en el ámbito público y sin plantear nuevas certezas jurídicas que den sustento al discurso de combate a las exclusiones. Los intereses clientelares desdibujan las políticas agrícolas y sus acuerdos gubernativos.

El gobierno actual del Estado, dirigido por Álvaro Colom, ha permitido la vigencia de una política que recoge el concepto de desarrollo rural introducido

pocos años atrás. Se trata de un planteamiento novedoso por razones técnicas y políticas. Políticamente porque dicha política, llamada Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, tiene el respaldo de más de 30 organizaciones sociales y no de las cámaras empresariales. Técnicamente porque incorpora reformas multisectoriales básicas e históricamente diferidas y hasta causantes de conflictos políticos o hasta golpes de Estado, como la admisión de expropiaciones, creación de impuestos progresivos por extensión de tierras, economías campesinas de escala y otros.

No obstante, la institucionalidad que propone esta política no sólo es la tradicional, sino que no aborda el problema del desorden institucional del Estado y, peor aún, el proyecto de ley que pretende refrendarla, reduce la política a su mínima expresión y apuesta en la creación de un ministerio de desarrollo rural, la solución del problema.

Un cambio profundo a favor de remontar las exclusiones rurales y fortalecer la agricultura familiar requiere cambios profundos en la voluntad política, a modo que existan condiciones de poder para reducir privilegios e impunidad, así como limitar e inhibir los procesos de acumulación capitalista que defienden la mano de obra barata como la principal ventaja competitiva del país. Esto implica una ética de transparencia incorruptible en el liderazgo político.

Un cambio profundo requiere también reconocer que el Estado y su sector agrícola deben ser reconstituidos de modo sostenible. Debe priorizar y dar la máxima importancia a la planificación pública descentralizada y territorial. Debe provocar reformas fiscales a modo de asegurar que se remontará a largo plazo la regresividad de la estructura tributaria. De igual manera, debe estar basado en un proceso que elimine la inequidad en la tenencia de la tierra. También debe replantearse nuevos requerimiento de gasto social, más integrados, así como políticas sectoriales para reconstruir el mercado interno, especialmente el alimentario, y replantear al minifundio como una cadena de producción interdependiente.

Una visión con tales bases involucra además estratégicamente tres aspectos fundamentales de la experiencia: a) estudiar y adecuar a la realidad nacional los más exitosos procesos de agroindustrialización de las economías campesinas ocurridos en otras latitudes, especialmente aquellos que han establecido economías a escala complementarias tanto en producción como en embalaje y procesamiento de alimentos; b) desarrollar estrategias mesoamericanas e internacionales a modo de encontrar mercados complementarios que favorezcan a la economía campesina asociativa; y c) definir e implementar políticas ecológicas en todas las cadenas de producción, además de incluir como ventajas comparativas la potencial riqueza forestal del país.

Un cambio profundo requiere detenerse y dar un impulso fuerte a la producción de pensamiento académico y técnico, a la discusión de los saberes comunitarios y a tomar posición respecto a los abusos transnacionales que pretenden negar conocimientos o fortalecerlos sólo por mero interés de acumulación de capital.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO FRADEJAS, ALBERTO y GAUSTER, SUSANA.** 2006. *Perspectivas para la agricultura familiar campesina de Guatemala, en el contexto DR-CAFTA.* Guatemala. 75págs.
- ARIAS, SALVADOR.** 1988. *La ayuda alimentaria y el desarrollo agrícola de granos básicos en Guatemala: perspectivas al año 2000.* CADESCA, CEE. Guatemala, 167págs.
- ARRIOLA QUAN, GUSTAVO.** 2008. *Desarrollo Humano: una introducción conceptual.* Programa de Naciones Unidas. Guatemala. 104págs.
- BANCO DE GUATEMALA.** 1988. *Acuerdo de crédito contingente (Stand by) y de facilidad compensatoria.* Guatemala. 36págs.
- BANCO DE GUATEMALA.** 1981. *Acuerdo de crédito contingente (Stand by) y de facilidad compensatoria.* Guatemala. 26págs.
- BANCO DE GUATEMALA.** 1988. *Boletines estadísticos: años 1986, 1987 y 1988.* Guatemala. 57págs. cada uno.
- BANCO DE GUATEMALA.** Varios años. *Estadísticas agropecuarias: años 1986, 1987 y 1988.* Guatemala.
- BANCO MUNDIAL.** 2008. *Guatemala. Evaluación de la Pobreza: Buen Desempeño a Bajo Nivel.* Guatemala. 126págs.
- BANCO MUNDIAL.** 1989. *Proyecto de convenio de préstamo para promoción de exportaciones.* Washington. 133págs.

- BANCO MUNDIAL.** 1989. *Conferencia Anual. Washington.D.C.*
- BANCO MUNDIAL.** 1989. *la Ronda de Uruguay. Manual para las Negociaciones Comerciales Multilaterales.* Washington. D.C. 321 págs.
- Banco Interamericano de Desarrollo. BID.** *VII Reposición de recursos.* 1988. Washington, 12 págs..
- BOOF, LEONARDO.** 2006. *Ecología: grito de la tierra, grito de los pobres.* Cuarta Edición. Argentina. 282 págs.
- CALDERÓN, EDNA.** 2006. *El Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria: la asistencia alimentaria en perspectiva.* Centro Interamericano para los Derechos Humanos (CIDH). Guatemala. 14 págs.
- CARRERA, JAIME ARTURO.** 2000. *El estudio del mercado de tierras en Guatemala.* Santiago de Chile. 78 págs.
- CAMBRANES, J.C.** Agrarismo en Guatemala. 1986. *Monografía No. 1. Centro de Estudios Rurales Centroamericanos Guatemala/Madrid.* Serviprensa Centroamericana. Guatemala. 265 págs.
- CEPAL.** 1987. *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe.* Santiago de Chile, Chile. 225 págs.
- CHENEY, DAVID M.** 1977. *LA promoción de la estabilidad económica: el servicio del financiamiento compensatorio y para contingencias del FMI.* 1977. Washington. 37 págs.

**COLECTIVO SOCIAL POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (CIDH.CONGCOOP.OXFAM).** 2009. *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación 2009.* Guatemala. 144págs.

**COLECTIVO SOCIAL POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. (CIDH.CONGCOOP.OXFAM).** 2009. *Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Guatemala. Informe DESC 2009.* Guatemala. 139págs.

**COLECTIVO SOCIAL POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. (CIDH.CONGCOOP.OXFAM).** 2008. *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala 2008.* Guatemala. 133págs.

**COLEGIO DE INGENIEROS AGRONOMOS.** 1986. *Memoria V Congreso Nacional: factores determinantes en el desarrollo agrícola de Guatemala y propuestas legislativas prioritarias.* Guatemala, 7págs.

**COLEGIO DE ECONOMISTAS, CONTADORES PUBLICOS Y AUDITORES Y ADMINISTRADORES DE EMPRESAS.** 1989. *Memoria del VII Congreso Nacional de Profesionales de las Ciencias Económicas: políticas y estrategias para la reactivación y el desarrollo económico y social de Guatemala.* 380págs.

**COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO.** 1999. *Guatemala: Memoria del Silencio.* UNOPS, 1999.

**CONFEDERACIÓN GUATEMALTECA DE COOPERATIVAS (CONGCOOP).** *Revista Territorios No. 3.* 2009. *Ixim-Maiz. ¿Vida o ficción?* Guatemala. 174págs.

**CONFEDERACIÓN GUATEMALTECA DE COOPERATIVAS (CONGCOOP).** *Revista Territorios No. 4.* 2009. *Desarrollo Rural, soberanía alimentaria y nueva ruralidad en América latina.* Guatemala. 35págs.

**CONFEDERACIÓN GUATEMALTECA DE COOPERATIVAS (CONGCOOP).** 2008. *Propuesta de institucionalidad y políticas públicas para la promoción de la agricultura campesina de Guatemala.* Guatemala. 112págs.

**CONFEDERACIÓN GUATEMALTECA DE COOPERATIVAS (CONGCOOP).** 2005. *Balance de la Aplicación de la Política Agraria del Banco Mundial en Guatemala. 1996-2005.* Guatemala. 106págs.

**CONFEDERACION UNIVERSITARIA CENTROAMERICANA.** *Revista No. 45.* 1987. *Estudios sociales centroamericanos.* Costa Rica, 135págs.

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA.** 1970. *Decreto No. 102-70. Organización del Sector Público Agrícola.* Guatemala.

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA.** 1981. *Decreto No. 51-81. Reestructuración del Sector Público Agrícola.* Guatemala.

**CONGRESO PANAMERICANO DE INGENIEROS AGRÓNOMOS.** 205. Guatemala., 128págs.

**CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (CONASAN).** 2009. *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional. PESAN 2009-2012.* Guatemala. 49págs.

- DEL VALLE, LUIS ARTURO.** 1988. *Tendencias, transformaciones y crisis en la agricultura.* MAGA-USPADA-PNUD. Guatemala. 53págs.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA.** El derecho y la globalización desde abajo. Argentina: Anthropos, 2007.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA.** *Una epistemología del sur.* Madrid: Siglo XXI, 2009
- DELÉGATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.** 2008. *Diagnóstico de la Situación Actual de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Plan Estratégico (PESAN).* Guatemala. Informe Final. Guatemala. 152págs.
- ESCOBAR, ARTURO.** *Más Allá del Tercer Mundo Globalización y Diferencia.* Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Universidad del Cauca. Colombia. 38págs.
- ESQUEL GROUP FUNDATION INC.** Préstamos de ajuste sectorial y su impacto e implicaciones sobre el sector agropecuario de América Latina. Estados Unidos. 1987.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES.** 1987. *Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del FMI.* Costa Rica. 207págs.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES.** 2008. *La Formulación participativa de una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Número época, No. 65.* Guatemala. 8págs.

- FINGER J. MICHAEL Y OLECHOWSKI, ANDRZEJ.** 1989. *La ronda de Uruguay: manual para las negociaciones comerciales y multilaterales.* BIRF. Washington, Estados Unidos. 387págs.
- FRENTE NACIONAL DE LUCHA EN LA DEFENSA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS RECURSOS NATURALES.** 2006. *Una realidad ante la cual no cabe la indiferencia.* Guatemala, 8págs.
- FUNDACIÓN DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES PARA AMÉRICA LATINA. (FUNDACIÓN DESC).** *Informe Guatemala. Revista No. 80. Informe Central.* Guatemala, 7págs.
- GARBERNS, FRANK.** 2003. *Economía campesina y políticas nacionales en el escenario del TLC-CAFTA.* Guatemala. 43págs.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE BRASIL.** 2003. *La Política de Desarrollo Rural Brasileña. Sinopsis. No.10.* Brasil. 71págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA.** 2009. *Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica.* Guatemala. 17págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. CONIC. UNAC -MIC.** 2009. *Cuarto Informe sobre la Política Fiscal en Guatemala.* Guatemala. 53págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. CONIC. UNAC - MIC.** 2009. *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral–PNDRI-.* Guatemala. 43págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. CNOC. ASOREMA. PLATAFORMA AGRARIA. CNP-TIERRA. FUNDACIÓN TORIELLO. CONGOOP. URNG. CM-TIERRAS-ALTA VERAPAZ. FUNDACIÓN INCIDE.** 2009. *Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural.* Guatemala. 27págs.

- GOBIERNO DE GUATEMALA. GABINETE ECONÓMICO.** 2008. *Diez Medidas Solidarias para Moderar el Impacto del Alza Internacional de Precios en Guatemala. Primer Informes de Avance de Resultados. Mayo-Agosto.* Guatemala. 23págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA.** 2007. *Transición Política 2007-2008. Política Económica.* Guatemala, 19págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA.** 2007. *Transición Política 2007-2008. Las Razones de las Políticas Públicas 2004-2007. II Sesión de Trabajo con Partidos Políticos.* Guatemala, 12págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA.** 2007. *Transición Política 2007-2008. Reforma del Estado.* Guatemala. 36págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA** 2005. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Guatemala. 85págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA.** 1989. *Guatemala 2000: una estrategia para la paz y el desarrollo.* Guatemala. 115págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA.** 1989. *Multiplicando el desarrollo: la estrategia guatemalteca.* Guatemala, 145págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA.** 1989. *Programa de los 500 días.* Guatemala, 75págs.

- GOBIERNO DE GUATEMALA.** 1989. *Multiplificando el Desarrollo. La estrategia guatemalteca.* Guatemala. 53págs.
- GOBIERNO DE GUATEMALA,** 1976. *Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975.* Guatemala, 278págs.
- GUARDIOLA, JORGE.** 2000. *Medición de la Seguridad Alimentaria en Guatemala.* Granada, España. 70págs.
- GUERRA BORGES, ALFREDO.** 1999. *Guatemala el largo camino a la modernidad. Su trayectoria, primera etapa.* México. 174págs.
- GUERRA BORGES, ALFREDO.** *Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004).* Juan Alberto Fuentes Knight. Guatemala. 305págs.
- HIDALGO, FRANCISCO.** 1985. *Los planes de estabilización y políticas económicas de ajuste.* Guatemala. 178págs.
- IICA.** 1989. *El comportamiento de los precios de 108 productos de origen agropecuario y la inflación en Guatemala, 1983-1988.* Guatemala. 75págs.
- IICA.** 1988. *El crédito agrícola y la tasa de interés como instrumento de fomento de la agricultura.* Guatemala. 133págs.
- IICA.** 1989. *La deuda externa del sector público agrícola: situación actual y perspectivas.* Documento Inédito. Guatemala. 125págs.
- IICA.** 1988. *Impacto del cambio del precio de la divisa sobre el sector agrícola.* Guatemala. 75págs.

- IICA.** 1987. *Los programas de ajuste estructural y sectorial: alcances para la reactivación de la agricultura.* San José, Costa Rica. 135págs
- IICA.** 1988. *Impacto de cambios en las tasas arancelarias sobre el sector agrícola en Guatemala.* 88págs.
- IICA.** 1988. *Síntesis de sesiones y conclusiones del Seminario-Taller: El proceso de planificación, el ajuste estructural y la agricultura en los países miembros del CORECA.* Costa Rica. 43págs.
- IICA.** 1987. *Síntesis de sesiones y conclusiones del Seminario: Los programas de ajuste estructural y sectorial: implicaciones para la reactivación de la agricultura.* Costa Rica. 110págs.
- INCAP.** 2007. *Inventario de Programas Alimentario Nutricionales.* Programa Regional de Seguridad Alimentario y Nutricional para Centroamérica. Guatemala. 13págs.
- INFORPRESS CENTROAMERICANA.** 1988. *Los empresarios centroamericanos ante la crisis.* Guatemala, 275págs.
- INFORPRESS CENTROAMERICANA.** No.859. 1989. Informe Especial. *Ajuste estructural: una historia de nunca acabar en Costa Rica.* Guatemala, 168págs.
- INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES (ICEFI).** 2007. *Análisis Presupuestario de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala.* Guatemala. 70págs.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE).** 2006. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI.* Guatemala.

- KLIKSBERG, BERNARDO.** 2007. *Equidad en América Latina*. Washington. 56págs.
- LEÓN, ARTURO. et. al.** 2004. *Pobreza, hambre y Seguridad Alimentaria en Centroamérica y Panamá*. CEPAL/PMA. México, DF. 114págs.
- MANDEL, ERNEST EZRA.** 1979. *El capitalismo tardío*. México: Ediciones Era.
- MANDEL, ERNEST EZRA.** *La crisis 1974-1980*. 1980. México: Ediciones Era.
- MANDEL, ERNEST EZRA.** *El poder y el dinero*. 1994. Madrid: Siglo XXI Editores. 1994.
- MANDEL, ERNEST EZRA USAID.** 1988. *Country Development Strategy Statement, update for the 1990- 1994*. Guatemala. 175págs.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION.** 1987. *Estrategias generales del sector agropecuario, en el primer Gobierno Demócrata Cristiano de Guatemala -versión actualizada-*. Guatemala, 126págs.
- MONTERROSO RIVAS, OTTONIEL.** 2009. *Institucionalidad y Políticas Públicas para el Desarrollo Rural de Guatemala*. Revista CEPAL No. 97. Guatemala. 23págs.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO).** 2007. *Marco estratégico regional de los programas especiales de Seguridad Alimentaria (PESA)*. Centroamérica. 41págs.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO).** 2000. *Informe*

*Final: estudio del gasto público para el desarrollo agrícola y apoyo a las áreas rurales: el caso de Guatemala.* Guatemala,

**Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.**

1998. *Guatemala: Nunca Más.* Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. Guatemala, 1998.

**OXFAM.** 2008. *19 organizaciones lanzan una campaña para revalorizar la producción campesina en Guatemala.* Guatemala. 3págs.

**PALENCIA DE QUESADA, MAYRA.** 1987. *Autoritarismo y crisis económica: breve ensayo de análisis coyuntural.* Tesis de graduación, USAC. Guatemala, 287págs.

**PAYERAS, MARIO.** 1994. *Revista Jaguar Venado .No. 13.* México, D.F. 47págs.

**PAZ CARCAMO, GUILLERMO.** 1986. *Guatemala. Política agraria: una propuesta para la coyuntura.* FLACSO. Guatemala, 70págs.

**PLATAFORMA AGRARIA.** 2003. *Abriendo Brechas (una propuesta de desarrollo rural).* Guatemala. 41págs.

**PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS.** 2008. *Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano?* Guatemala. 562págs.

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. SECRETARÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. MINISTERIO DE EDUCACIÓN.** *Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares del Primer Grado de Educación Primaria del Sector Oficial de la República de Guatemala. Informe Final.* Guatemala. 97págs.

**PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS.** 2008. *Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala.* Guatemala. 98págs.

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. FAO.** 2007. *Marco Estratégico Regional de los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica. 2008-2015.* 78págs.

**OZAETA, JUAN PABLO.** 2009. *Guatemala: la agricultura números rojos.* Suplemento Informativo de La Jornada. México. 3págs.

**RIVERA URRUTIA, EUGENIO Y FALLAS VENEGAS, HELIO.** 1988. *Agricultura y cambio estructural en los países centroamericanos.* San José, Costa Rica, IICA. 133págs.

**ROSADA, TOMÁS y BRUNI, LUCILLA.** 2009. *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Guatemala. Documento de trabajo No. 45.* Programa Dinámicas Territoriales, ROMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 8págs.

**SANDERSON, STEVEN E.** 1988. *Las transformaciones en la agricultura mexicana. Revista Comercio Exterior. Volumen 38. Número 11. México, D.F.* 175págs.

**SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA.** 2007. *Actualización de la Base de Datos de Gasto Público Rural del período 2006-2007.* Guatemala. 24págs.

**SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA.** 2005. *Orientaciones de política sectorial en el marco*

*del proceso de elaboración del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año fiscal 2006.* Guatemala, 35págs.

**SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA.** 2000. *Estrategia de Desarrollo Rural.* Guatemala, 45págs.

**SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA.** 1996. *Desarrollo Social y Construcción de la Paz. Plan de Acción 1996-2000.* Guatemala. 35págs.

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA.** 1988. *Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo.* Guatemala. SEGEPLAN. 47págs.

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA.** 1986. *Identificación de necesidades de equipamiento y elementos estratégicos para la comercialización agrícola en el Altiplano Occidental. Documento de campo No. 6.* Guatemala, SEGEPLAN. 64págs.

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA.** 1970. *Plan de Desarrollo 1971-75.* 230págs.

**SECRETARÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SESAN).** 2009. *Reporte de Monitoreo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Guatemala. 4págs.

**SECRETARÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SESAN).** 2009. *Síntesis de la Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Presentación. Guatemala. 23 diapositivas.

**SILVA M. HÉCTOR y SONNTAG, HEINZ RUDOLF.** 1974. *Universidad. Dependencia y Revolución*. México, DF. 90págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. USAID. Mfews. FAO.** 2009. *Guatemala: Perfiles de medios de vida*. Jaime Brau. Guatemala. Editorial SEVIPRENSA. 266págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. USAID.** 2008. *Guatemala: Perspectivas de Seguridad Alimentaria*. Guatemala. 4págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. USAID.** 1988. *Country Development Strategy Statement, update for the 1990- 1994*. Guatemala. 175págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. USAID.** 1984. *Evaluación del proyecto de colonización de Ixcán (520-T-026). Informe No.9*. Guatemala. 198págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. USAID.** Varios años. *Convenios de donación 520-K-601-A, 520-K-602, 520-K-603, 520-K-604. Fondos de apoyo económico*. Guatemala. 180págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.**

**USAID. 1982.** *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación.* Leopoldo Sandoval. Washington, Estados Unidos. 192págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.**

**USAID. 2008.** *Guatemala: Perspectivas de Seguridad Alimentaria.* Guatemala, 4págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.**

**USAID.** *Country Development Strategy Statement, update for the 1990-1994.* Guatemala. 175págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.**

**USAID. 1984.** *Evaluación del proyecto de colonización de Ixcán (520-T-026). Informe No.9.* Guatemala, 198págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.**

**USAID.** Varios años. *Convenios de donación 520-K-601-A, 520-K-602, 520-K-603, 520-K-604. Fondos de apoyo económico.* Guatemala. 180págs.

**UNITED STATES AGENCY POR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.**

**USAID. 1982.** *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación.* Leopoldo Sandoval. Washington, Estados Unidos. 192págs.

**ZAPATA, ADRIÁN. 2008.** *El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala.* 247págs.

## VII. GLOSARIO <sup>85</sup>

### A

#### **Acceso a los alimentos**

Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).

#### **Alimento**

Es toda sustancia elaborada, semi-elaborada o natural, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solo como medicamentos.

Es toda sustancia o mezcla de sustancias naturales o elaboradas que ingeridas por el hombre, aporten a su organismo los materiales y la energía necesarios para el desarrollo de sus procesos biológicos. La designación alimento incluye además las sustancias o mezclas de sustancias que se ingieren por hábito, costumbres, o como coadyuvantes, tengan o no valor nutritivo.

#### **Alimentación adecuada**

Según la FAO, los tres pilares del contenido fundamental del derecho a una alimentación adecuada son los siguientes:

---

<sup>85</sup> El presente glosario fue construido con información disponible en el sitio web de la Organización la FAO, excepto por los conceptos de desarrollo y crecimiento que se construyeron con respaldo en informes de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas

- (1) Acceso económico y material a los alimentos;
- (2) Disponibilidad de alimentos;
- (3) Carácter adecuado de los alimentos.

Para que la alimentación (ingestión) sea adecuada, debe cumplir tres condiciones básicas: los alimentos deben responder a todas las necesidades nutricionales, tanto en términos cuantitativos (contenido energético) como cualitativos (contenido de proteínas, vitaminas y minerales); su consumo debe ser inocuo para los seres humanos y no causar enfermedades; y los alimentos deben ser aceptables culturalmente para quienes los consumen.

### **Antropometría**

Utilización de las medidas del cuerpo humano para obtener información acerca del estado nutricional.

### **Apoderamiento**

La participación y la autonomización están estrechamente relacionadas ya que esta confiere entidad a aquella. La autonomización implica que una persona tiene capacidad para elegir de forma efectiva y, por ende, para materializar efectivamente las elecciones en las acciones y resultados deseados. La capacidad de las personas para realizar elecciones efectivas está condicionada por: i) la capacidad para hacer elecciones significativas, reconociendo la existencia de opciones, y ii) las oportunidades que existen en el entorno formal e informal de la persona. La autonomización puede hacer referencia a un proceso o al resultado de un proceso.

### **Avance en la frontera agrícola**

Esta se ve representada por una reducción anual en los bosques, los cuales pueden ser empleados para el cultivo de granos básicos y papa en las tierras más altas del país. Lo anterior resulta en deforestación, reducción de las áreas

cultivadas y disminución de la posibilidad de producción y o recolección de productos forestales para autoconsumo y venta.

## C

### **Codex Alimentarius**

En el año 1962, la FAO y la OMS crearon un código con el objetivo de facilitar el comercio internacional de alimentos y garantizar a los consumidores no solo la calidad sino la seguridad e inocuidad de los mismos. Con el tiempo, el Codex Alimentarius (Código o Ley de los Alimentos) se convirtió en una de las reglamentaciones más aceptadas y adoptadas en el mundo. Esto gracias a que posee una base científica y a que la correcta aplicación de las normas de higiene para la producción, procesamiento, empaque y transporte, garantiza la inocuidad en los alimentos. El Codex Alimentarius ha permitido minimizar (aunque no se ha eliminado totalmente el problema) el riesgo de propagación de las ETA, ya que un concepto básico del Codex enuncia que un alimento no es nutritivo si no es inocuo.

### **Comunidad**

Una comunidad puede definirse como un grupo de personas que viven juntas en un mismo lugar y se consideran como un todo, especialmente en lo que respecta a los valores y responsabilidades sociales. El grupo puede tener una forma formal o tradicional de administración. Hay casos en los que las dos formas coexisten e incluso existe una terminología local para distinguir entre ambas formas. Se pueden dar algún tipo de acuerdo más o menos explícito en lo que concierne a la aplicación de las costumbres y leyes formales relativas a los roles, responsabilidades y poderes tradicionales en contraposición con las organizaciones gubernamentales.

### **Contaminación**

Presencia de un agente en el cuerpo, o en cualquier objeto, o en un alimento que son capaces de causar enfermedad en una persona.

Introducción o aparición de una sustancia contaminante en un alimento o entorno alimenticio.

### **Contaminante**

Se entiende por contaminante cualquier sustancia, no añadida intencionalmente al alimento, que está presente en dicho alimento como resultado de la producción (incluidas las operaciones realizadas en agricultura, zootecnia y medicina veterinaria), fabricación, elaboración, preparación, tratamiento, envasado, empaquetado, transporte o almacenamiento de dicho alimento o como resultado de la contaminación ambiental. Este término no abarca fragmentos de insectos, pelos de roedores y otras materias extrañas (Codex Alimentarius).

### **Contaminación cruzada**

Es la transferencia de agentes contaminantes de un alimento contaminado a otro que no lo está. El ejemplo más común es trozar un pollo crudo en una tabla de cocina y luego sin limpiarla cortar vegetales para preparar una ensalada. Lo mismo puede pasar con utensilios o nuestras propias manos sin lavar y desinfectar que actúan transfiriendo las bacterias.

### **Crecimiento económico**

Se refiere únicamente al aumento de la producción de bienes y servicios en un período determinado. No hace ninguna apreciación sobre otros objetivos económicos de la autoridad política tales como distribución del ingreso, mejoramiento en las condiciones de vida de la población, etc.

### **Condiciones básicas del derecho a una alimentación adecuada**

- Acceso económico y material a los alimentos;
- Disponibilidad de alimentos;
- Carácter adecuado de los alimentos.

La accesibilidad económica implica que el costo de una alimentación adecuada para las personas o los hogares no debería comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. La **accesibilidad económica** hace referencia a cualquier modalidad de adquisición o derecho que permita a las personas procurarse los alimentos que necesitan y es una medida del grado en que es satisfactorio el disfrute del derecho a una alimentación adecuada. La accesibilidad material implica que todos deben tener acceso a una alimentación adecuada. Las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas expuestas a catástrofes y otros grupos desfavorecidos pueden requerir una atención especial, y a veces una consideración prioritaria, con respecto al acceso a una alimentación adecuada. La accesibilidad económica y material debe ser estable, lo cual significa que el acceso a los alimentos no debe fluctuar mucho a lo largo del tiempo, una vez alcanzado el nivel adecuado.

La **disponibilidad o suministro de alimentos** debe ser adecuado para responder a la demanda correspondiente (a un nivel óptimo) y los sistemas alimentarios deben ser sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico. Los sistemas alimentarios que permiten que los consumidores dispongan de alimentos están integrados por la producción (que incluye la producción de alimentos para el consumo de los propios hogares), elaboración, distribución y comercialización de alimentos, y todos estos procesos deben ser eficaces, viables económica y ambientalmente a largo plazo y no causar daños ecológicos. De lo contrario la seguridad alimentaria a largo plazo se ve comprometida. Para que la alimentación (ingestión) sea adecuada, debe cumplir tres condiciones básicas:

- los alimentos deben responder a todas las necesidades nutricionales, tanto en términos cuantitativos (contenido energético) como cualitativos (contenido de proteínas, vitaminas y minerales);

- su consumo debe ser inocuo para los seres humanos y no causar enfermedades; y los alimentos deben ser aceptables culturalmente para quienes los consumen

### **Cadena alimentaria**

Secuencia de etapas y operaciones involucradas en la producción, procesamiento, distribución, almacenamiento y manipulación de un alimento y sus ingredientes, desde la producción primaria hasta el consumo.

### **Calidad alimentaria**

Grado en el que un producto alimentario cumple con un conjunto de características o rasgos diferenciadores que cumplen con los requisitos, necesidades o expectativas establecidas conforme parámetros establecidos por las autoridades nacionales o internacionales competentes.

## **D**

### **Déficit de energía alimentaria**

Diferencia entre la ingesta diaria media de energía alimentaria de una población subnutrida y sus necesidades mínimas medias de energía.

### **Derecho a la Alimentación**

El derecho a la alimentación es un derecho humano inherente a toda mujer, hombre, niña o niño, independientemente de dónde vivan en el planeta. Significa que todas las personas tienen derecho a alimentarse y a alimentar a sus familias con dignidad.

### **Derechos económicos, sociales y culturales**

Todos los derechos humanos tienen carácter ya sea político, civil, económico, social o cultural. Los derechos políticos y civiles se definen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 e incluyen el derecho a la autodeterminación, el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho de asociación y reunión, el derecho al nombre y la

nacionalidad así como el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio

### **Desnutrición**

Absorber de forma deficiente, o usar de forma deficiente, la energía alimentaria, las proteínas, las vitaminas y los minerales presentes en los alimentos que consumen. La absorción deficiente se debe a menudo al hecho de que la persona padece una o más enfermedades.

### **Democracia en términos de Desarrollo Humano**

Implica la reducción de la desigualdad de oportunidades para desarrollar capacidades.

### **Desarrollo**

Es una condición social, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y los derechos humanos. Todos los grupos sociales tendrían acceso a las organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición y que sus culturas y tradiciones sean respetadas.

En términos económicos implica que para la población hay oportunidades de empleo y satisfacción de al menos las necesidades básicas. Esto indica cierta distribución de la riqueza para lograr el acceso de toda la población a servicios básicos, pero una vez satisfecho esta condición, pueden existir numerosas distribuciones de la riqueza que la satisfagan.

*Amartya Sen* tuvo gran influencia en las actuales definiciones del concepto de desarrollo. En su definición incluye elementos tales como: búsqueda de conocimientos, posibilidad de tener una vida prolongada y saludable y acceso a los recursos que permitan un aceptable nivel de vida.

### **Desigualdad Extrema**

Puede generar diversos efectos negativos en el crecimiento económico y en el desarrollo humano. Algunas son: incrementa los niveles de pobreza y reduce el impacto de las políticas económicas destinadas a su reducción. La privación de medios productivos, de créditos, de información y medios legales; optar por determinadas forma de vida o hacer las cosas que se valoren

### **Directrices Voluntarias sobre Seguridad Alimentaria**

Son una serie de medidas que los gobiernos pueden optar para poner en marcha a fin de mejorar las condiciones alimentarias de su población. El objetivo de las Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación

### **Disponibilidad de alimentos**

Es la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).

### **Derechos económicos, sociales y culturales**

Todos los derechos humanos tienen carácter ya sea político, civil, económico, social o cultural. Los derechos políticos y civiles se definen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 e incluyen el derecho a la autodeterminación, el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho de asociación y reunión, el derecho al nombre y la nacionalidad así como el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio. Los derechos económicos, sociales y culturales se definen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 así como mediante las interpretaciones del PIDESC expresadas en las

Observaciones Generales. Los derechos económicos, sociales y culturales incluyen el derecho a condiciones de vida adecuadas, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho a participar en la vida cultural así como el derecho a beneficiarse de la ciencia y la propiedad intelectual.

## ***E***

### **Embalajes alimentarios**

Son los materiales o estructuras que protegen a los alimentos, envasados o no, contra golpes o cualquier otro daño físico durante su almacenamiento y transporte.

### **Envases alimentarios**

Están destinados a contener alimentos acondicionados en ellos desde el momento de la fabricación, con la finalidad de protegerlos hasta el momento de su uso por el consumidor de agentes externos de alteración y contaminación así como de la adulteración. Deberán ser bromatológicamente aptos para lo cual deberán cumplir los siguientes requisitos:

- estar fabricados con los materiales autorizados por el Código Alimentario.
- deberán responder a las exigencias particulares en los casos en que se especifiquen.
- no deberán transferir a los alimentos sustancias indeseables, tóxicas o contaminantes en cantidad superior a la permitida por el Código.
- no deberán ceder sustancias que modifiquen las características composicionales y/o sensoriales de los alimentos.
- deberán disponer de cierres o sistemas de cierres que eviten la apertura involuntaria del envase en condiciones razonables.

- deberán disponer de cierres o sistemas de cierres que eviten la apertura involuntaria del envase en condiciones razonables.
- no se exigirán sistemas o mecanismos que los hagan inviolables o que muestren evidencias de apertura intencional salvo los casos especialmente previstos en el Código.

### **Estado nutricional**

Estado fisiológico de una persona que se deriva de la relación entre la ingesta y las necesidades de nutrientes y de la capacidad del organismo para digerir, absorber y utilizar dichos nutrientes.

## ***G***

### **Grado de carencia de alimentos**

Medida de la situación global de inseguridad alimentaria en un país, basada en un sistema de clasificación que combina la prevalencia de la subnutrición, es decir, la proporción de la población total que sufre déficit de energía alimentaria, con la magnitud de la subnutrición, es decir, el grado de déficit de energía alimentaria de la población subnutrida.

## ***H***

### **Hambre**

Sensación molesta o dolorosa causada por la falta de acceso recurrente e involuntaria a alimentos suficientes. El hambre puede conducir a la malnutrición (definida más adelante) y suele ser una consecuencia de la inseguridad alimentaria. En los EE.UU. se ha formulado una distinción al calibrar la inseguridad alimentaria y el hambre, lo cual implica que se puede estar en situación de inseguridad alimentaria sin padecer hambre. En este caso, la inseguridad alimentaria hace referencia a una preocupación continua por la obtención de alimentos suficientes que no está necesariamente asociada con una reducción drástica de la ingestión alimentaria. En los países en desarrollo, la reducción de la ingestión alimentaria como consecuencia de la inseguridad alimentaria en la población pobre implica normalmente que esta padece hambre.

El hambre también se ha delimitado en función de su gravedad, esto es, por el grado en que las personas se ven obligadas a reducir su ingestión diaria de alimentos.

### **Hambre encubierta (Hidden Hunger)**

Es la carencia sostenida de aporte de vitaminas y minerales en relación con las necesidades de una persona. Las carencias más prevalentes a nivel mundial son las de hierro, yodo y vitamina A. Se calcula que en el mundo alrededor de 2000 millones de personas tienen una carencia de hierro (la inmensa mayoría son mujeres y niños), más de 1500 millones padecen una carencia de yodo y 800 millones sufren una carencia de vitamina A. Estas carencias pueden existir incluso cuando los aportes energéticos diarios son adecuados. Se califica de encubiertas porque a menudo no existen signos visibles (en los casos benignos a moderados) y las personas que padecen dichas carencias no son conscientes de ello o no están suficientemente informadas para detectar los síntomas físicos vinculados a ellas (en los casos más graves).

## **I**

### **Indicador de alerta temprana ambiental**

Se incluyen aquí: irregularidades en el período de lluvia, migración, venta de animales, baja en los precios internacionales del café, alza en los precios del maíz, plagas y enfermedades, deslaves, heladas, escasez de lluvias, plagas en los cultivos, enfermedades de los animales, avance en la frontera agrícola

### **Inocuidad de Alimentos**

De acuerdo a lo establecido por el Codex Alimentarius es la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine. Los alimentos son la fuente principal de exposición a agentes patógenos, tanto químicos como biológicos (virus, parásitos y bacterias), a los cuales nadie es inmune, ni en los países en desarrollo ni en los desarrollados. Cuando son contaminados en niveles

inadmisibles de agentes patógenos y contaminantes químicos o con otras características peligrosas, conllevan riesgos sustanciales para la salud de los consumidores y representan grandes cargas económicas para las diversas comunidades y naciones. La temática de inocuidad es muy amplia, se refiere también a los contaminantes químicos presentes en los alimentos, alimentos producidos por los modernos medios biotecnológicos, evaluación de riesgos microbiológicos, y publicaciones y documentos.

### **Inocuo**

Es libre de peligro, digno de confianza, que no produce injuria alguna. Certeza que la ingestión del alimento no producirá enfermedad, habida cuenta que la manera y cantidad de ingestión sea la adecuada. Inocuo es sinónimo de seguro en una de las acepciones del español, pero no es aconsejable su uso porque se lo puede confundir con seguridad alimentaria la que difiere de inocuidad de los alimentos. El uso de la palabra seguridad como sinónimo de inocuidad no es adecuado por no ser equivalentes. Al traducir del idioma inglés *food safety* se lo hizo como seguridad de los alimentos y la realidad es que en inglés seguridad de los alimentos es *food security* mientras que inocuidad de los alimentos es *food*.

### **Inseguridad nutricional**

Puede ser crónica (siempre o la mayor parte del tiempo), estacional o transitoria.

La inseguridad nutricional de las personas puede deberse a una inseguridad alimentaria o a causas no relacionadas con la alimentación, tales como malas condiciones de salud e higiene causantes de determinadas enfermedades que afectan a la absorción de alimentos por el organismo. Las prácticas de alimentación y los cuidados infantiles que afectan negativamente a la condición nutricional son particularmente importantes para la seguridad nutricional de los niños pequeños. La seguridad nutricional lleva aparejados el disfrute del derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la salud.

## **Inseguridad alimentaria**

Se refiere a un estado de desnutrición causado por la carencia de alimentos, la falta de acceso social o económico a alimentos adecuados y/o el empleo inapropiado de los mismos. Las personas en condiciones de inseguridad alimentaria ingieren una cantidad diaria de alimentos por debajo de las necesidades nutricionales (energéticas) mínimas o muestran síntomas físicos relacionados con las carencias energéticas y nutricionales derivadas de una dieta inadecuada o desequilibrada o por la incapacidad de su organismo de asimilar eficazmente los alimentos a causa de infecciones o enfermedades. Vista desde otra perspectiva, la inseguridad alimentaria podría ser considerada como la consecuencia de un consumo inapropiado de alimentos, dando por supuesto que el proceso fisiológico de asimilación de los alimentos se desarrolla normalmente. La inseguridad alimentaria es un fenómeno complejo, atribuible a una gama de factores cuya importancia varía según la región, el país y el grupo social, además de la variable de tipo temporal (Véase la Figura). Dichos factores pueden ser agrupados en cuatro categorías que representan las siguientes cuatro áreas de vulnerabilidad potencial:

- El ambiente socio-económico y político;
- El rendimiento de la economía de los alimentos
- Las técnicas de prevención
- El sistema sanitario y de alcantarillado

Para tener éxito, las estrategias contra la inseguridad alimentaria deben afrontar las causas subyacentes combinando el esfuerzo de sectores como la agricultura, la nutrición, la salud, la cultura, el bienestar social, la economía, las obras públicas y el medio ambiente. A nivel nacional esto quiere decir que los ministerios o departamentos apropiados deben combinar sus esfuerzos y capacidades complementarias y para llevar a cabo iniciativas intercaladas en varios sectores y coordinadas a través de políticas. A nivel internacional, es necesario que una gama de agencias especializadas y organizaciones para el desarrollo trabajen conjuntamente por un objetivo común. Existe inseguridad alimentaria cuando hay personas que carecen de un acceso adecuado a alimentos

suficientes, inocuos y nutritivos para su normal crecimiento y desarrollo así como para llevar una vida activa y sana. Hay inseguridad alimentaria en los hogares cuando ésta afecta a uno o varios de sus miembros. La causa de la inseguridad alimentaria puede ser la falta de disponibilidad de alimentos o la ausencia de un poder adquisitivo suficiente para comprar y/o producir alimentos suficientes, inocuos y nutritivos. A nivel de los hogares, la adquisición y distribución inapropiadas y/o la utilización inadecuada de alimentos pueden contribuir a la inseguridad alimentaria de uno o varios miembros. También se considera en situación de inseguridad alimentaria a las personas u hogares que están privados de acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos durante períodos de tiempo, aunque tengan un acceso adecuado a los mismos en otros momentos. Por consiguiente, la inseguridad alimentaria puede ser crónica (la mayor parte o la totalidad del tiempo), estacional o transitoria cuando se produce un acontecimiento extraordinario que afecta negativamente al acceso a la alimentación, tras el cual se restablece un acceso adecuado. Cuando las personas u hogares padecen inseguridad alimentaria, su derecho a una alimentación adecuada no se realiza, aunque la condición de inseguridad alimentaria sea temporal. Además, seguridad alimentaria no equivale a realización del derecho a la alimentación. Una persona puede tener seguridad alimentaria pero ser víctima de una violación de su derecho cuando, por ejemplo, no se garantizan aspectos tales como la aceptabilidad cultural, la dignidad o los mecanismos de recurso.

### **Indicadores estructurales**

Los **indicadores estructurales** permiten determinar si existen o no las estructuras jurídicas, reguladoras e institucionales adecuadas que se consideran necesarias o útiles para la realización de un derecho humano, a saber la legislación nacional, las constituciones, las reglamentaciones, los marcos jurídicos y de políticas así como la organización y los mandatos institucionales. A título de ejemplo cabe citar el régimen jurídico del derecho a la alimentación y de otros derechos conexos, tales como la salud y la educación, los mandatos

de instituciones con responsabilidades relativas al contenido fundamental del derecho a una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y las políticas y estrategias en materia de nutrición, etc. La mayor parte de los indicadores estructurales son de índole cualitativa y una serie de ellos se puede evaluar respondiendo simplemente sí o no, p. ej. si una norma o política determinada está implantada o no. Sin embargo, a veces estas respuestas mediante sí o no requieren preguntas complementarias y aclaraciones adicionales con el fin de delimitar las dimensiones cualitativas de la norma o política. Por ejemplo, permiten determinar si la política de seguridad alimentaria y nutrición está orientada específicamente a grupos vulnerables y en situación de inseguridad alimentaria y si las medidas de dicha política son adecuadas para abordar las causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad en estos grupos. Los indicadores estructurales permiten efectuar un seguimiento de las obligaciones de conducta del Estado, con el fin de determinar los progresos en los esfuerzos del gobierno a cometidos para realizar un derecho humano.

### **Indicadores de Proceso (Process Indicators)**

Los Indicadores de procesos proporcionan información sobre los procesos mediante los cuales se aplican los derechos humanos, en particular las normas, las políticas, los programas, las medidas reguladoras, etc. Estos indicadores están destinados a evaluar cómo, y en qué grado, se realizan las actividades necesarias para alcanzar objetivos específicos en relación con determinados derechos y los progresos de dichas actividades a lo largo del tiempo. Los indicadores de procesos permiten determinar: i) la calidad de un proceso por lo que respecta a su cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos humanos ¿tiene el proceso carácter no discriminatorio, está sujeto a responsabilidad, es participativo y autonomizador, y se pueden exigir responsabilidades a los titulares de obligaciones?) y ii) el tipo de instrumentos para las políticas y las asignaciones de recursos y gastos públicos invertidos en

de las deficiencias específicas de ciertos nutrientes pueden ser altamente perjudiciales pero pasar desapercibidos para los que no son nutricionistas, como en el caso de las deficiencias de micro-nutrientes.

Aparte de la relación entre salud y nutrición, hay muchos otros aspectos nutricionales que no son necesariamente menos importantes. Estos incluyen las relaciones entre la nutrición y (1) la actividad física, la capacidad de desarrollo y trabajo; (2) la actividad mental, desarrollo y rendimiento educacional; (3) el comportamiento social y las prácticas culturales, etc.

### **Necesidades mínimas de energía alimentaria**

En una categoría específica de edad/sexo, cantidad de energía alimentaria por persona que se considera suficiente para satisfacer las necesidades de energía con una actividad ligera y buena salud. Para una población entera, las necesidades mínimas de energía son el promedio ponderado de las necesidades mínimas de energía de los distintos grupos de edades/sexos de la población. Se expresa como kilocalorías por persona y día.

### **No discriminación**

Toda discriminación en el acceso a los alimentos así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social con el objetivo o efecto de anular o alterar el disfrute equitativo o el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Se deben examinar atentamente las políticas, los programas y las instituciones para detectar los resultados y efectos discriminatorios que pueden producir cuando benefician a determinados grupos a expensas de otros. Las estrategias para eliminar las discriminaciones en el acceso a los alimentos deberían comprender garantías de acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular para las mujeres, que incluyan el derecho a heredar y la propiedad de las tierras y otros bienes, el crédito, los recursos

hacer avanzar la realización progresiva de un derecho determinado. Al igual que los indicadores estructurales, los indicadores de procesos evalúan aspectos de las obligaciones de conducta del Estado. Cabe citar los siguientes ejemplos en el contexto del derecho a una alimentación adecuada: normativa sobre tierras y medio ambiente que fomenta la eficacia en la producción alimentaria de los pequeños agricultores, legislación y reglamentación sobre inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, programas alimentarios y nutricionales orientados a grupos vulnerables de la población, programas de infraestructura rural, subvenciones al precio de alimentos específicos y mejora del acceso de las personas pobres a los alimentos mediante programas de generación de ingresos.

### **Indicadores de resultados en materia alimentaria**

Los indicadores de resultados proporcionan información resumida sobre el grado de realización de un derecho humano. Estos indicadores permiten evaluar el estado de disfrute de un derecho por la población y medir por ende los resultados logrados mediante políticas, programas, proyectos, acciones comunitarias y medidas de otro tipo. Los indicadores de resultados están relacionados más directamente con la realización de un derecho, esto es, un derecho sustantivo con un contenido claramente definido. Los indicadores que miden los distintos componentes del contenido fundamental del derecho a una alimentación adecuada son indicadores de resultados. Dado que puede haber varios procesos que contribuyen a un resultado único, es útil formular una distinción entre indicadores de procesos e indicadores de resultados. Por ejemplo: si el carácter adecuado de la ingestión alimentaria se utiliza como indicador de resultado, podría ser útil examinar los indicadores de procesos relativos a la inocuidad alimentaria, la generación de ingresos o la educación nutricional, que están vinculados a la producción de dicho resultado específico. Los indicadores miden las obligaciones de resultado del Estado.

### **Índice de Masa Corporal (IMC)**

Razón de peso con respecto a la estatura que se utiliza a menudo para

estimar el contenido de grasa en el cuerpo. Se obtiene dividiendo el peso (en kilogramos) por el cuadrado de la estatura (en metros). El IMC no es apropiado para evaluar a los niños en fase de crecimiento, los ancianos débiles y sedentarios o a las mujeres embarazadas y las madres lactantes.

## ***M***

### **Macronutrientes**

Las proteínas, los carbohidratos y las grasas que necesita el organismo en grandes cantidades y que están disponibles para la obtención de energía. Se miden en gramos.

### **Malnutrición**

Es una condición fisiológica que puede estar causada por un aporte sistemáticamente deficiente de energía, proteínas y/o vitaminas y minerales, o por un aporte sistemáticamente excesivo de los mismos en relación con sus necesidades. La malnutrición abarca pues todas las formas de subnutrición e hipernutrición y/o el déficit sistemático en el aporte de proteínas, vitaminas y minerales.

### **Micronutrientes**

Vitaminas, minerales y algunas otras sustancias que el cuerpo necesita en pequeñas cantidades. Se miden en miligramos o microgramos.

## ***N***

### **Nutrición**

Desde una perspectiva científica, la nutrición es el área de conocimiento que estudia la provisión de alimentos y su utilización por el cuerpo. El cuerpo necesita nutrientes para su crecimiento, desarrollo, salud y bienestar general. A menudo los conocimientos generales sobre nutrición se limitan a los efectos visibles que tienen su déficit o exceso en el peso corporal y en la salud. La relación entre la ingestión de alimentos y el estado de salud es claramente importante. En el caso de malnutrición calórico-proteica, esta relación es bastante sencilla de comprender, incluso para los legos en materia. Los efectos

naturales y tecnología apropiada, medidas para respetar y proteger el autoempleo y el trabajo remunerado que garantice una vida digna para los asalariados y sus familias así como la llevanza de registros donde consten los derechos sobre las tierras.

### **Nueva ruralidad**

Se utiliza para describir genéricamente las maneras de organización y el cambio en las funciones de los espacios tradicionalmente no urbanos: aumento en la movilidad de personas, bienes y mensajes, deslocalización de actividades económicas, nuevos usos especializados (maquilas, segunda residencia, sitios turísticos, parques y zonas de desarrollo), surgimiento de nuevas redes sociales, así como diversificación de usos (residenciales, de esparcimiento y productivas), que los espacios rurales ejercen de manera creciente.

## **O**

### **Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Los Objetivos de desarrollo del Milenio corresponden a ocho objetivos convenidos por 189 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas que se pretenden alcanzar para el año 2015. Los Objetivos de desarrollo del Milenio derivan de los antiguos objetivos de desarrollo internacional y se establecieron oficialmente en la Cumbre del Milenio en el año 2000, donde 189 líderes mundiales adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, a partir de la cual se promovió de manera especial plan de acción compuesto por ocho objetivos, denominado Objetivos de desarrollo del Milenio.

### **Oligopolio**

Cuando un mercado es dominado por un número reducido de consumidores y/o productores. Dado que hay pocos participantes en este tipo de mercado, cada oligopolista se encuentra al tanto de las acciones del resto de miembros. Los oligopolistas aprovechan su posición de privilegio para generar precios más altos y menos producción. Este tipo de empresas colaboran entre sí a fin de mantener dicho poder y evitar la competencia.

## Obligaciones del Estado

De conformidad con la normativa internacional sobre derechos humanos, el Estado tiene deberes u obligaciones jurídicos y morales para con los habitantes del país. Dichos deberes y obligaciones se definen habitualmente en acuerdos y pactos internacionales de los que el Estado es parte, y pueden ser incorporados o no al ordenamiento jurídico nacional. Se distinguen tres niveles de obligaciones del Estado con respecto a la realización del derecho a una alimentación adecuada:

- obligación de respeto
- obligación de protección
- obligación de cumplimiento

A menudo se entiende equivocadamente que la obligación del Estado con respecto al derecho a una alimentación adecuada significa que el Estado debe suministrar alimentos a todo el mundo en todo momento. La **obligación de respetar** el acceso existente a una alimentación adecuada implica que los Estados no deben adoptar medidas que impidan a nadie tener un acceso adecuado a los alimentos. La **obligación de protección** exige de los Estados que adopten medidas para garantizar que las empresas o personas no priven a los individuos de su acceso a una alimentación adecuada (e inocua). La **obligación de cumplimiento** tiene dos dimensiones: facilitación y suministro. La obligación de facilitación implica que el Estado debe llevar a cabo de forma proactiva actividades destinadas a reforzar el acceso de las personas a los recursos y su uso así como los mecanismos para garantizar sus medios de vida y su seguridad alimentaria y nutricional.

La obligación de suministrar alimentos adecuados se considera como un último recurso, habitualmente en situaciones de emergencia, cuando el derecho a la vida se ve amenazado. La ayuda alimentaria internacional y el agotamiento de las reservas nacionales de cereales son medios por los que los Estados proporcionan alimentos a los grupos de la población que corren el riesgo de

padecer hambre y malnutrición, ya sea por causas naturales (sequías, inundaciones) o atribuibles al hombre (emergencias complejas).

## **P**

### **Paradigma del Desarrollo Humano**

Entiende el desarrollo como ampliación de capacidades de las personas, sendo su propósito mejorar las vidas humanas, ampliando el rango de cosas que las personas pueden ser y hacer, tal como vivir de manera saludable y con buena nutrición, tener conocimientos y participar en la vida de la comunidad. El desarrollo así significa remover los obstáculos para lo que una persona puede realizar. Obstáculos como analfabetismo, enfermedad, falta de recursos o falta de libertades políticas o civiles.

### **Participación**

La participación es un principio fundamental de los derechos humanos y se debería aplicar al interpretar y establecer derechos así como cuando los Estados elaboran sus programas destinados a realizarlos. Si los grupos interesados participan en la formulación de políticas, los programas y las decisiones relativas a los derechos humanos, es más probable que se responda adecuadamente a las necesidades y demandas de las personas. El derecho a la participación puede adoptar numerosas formas: participación política (derechos políticos), participación social (derechos civiles) y participación económica (derechos económicos, sociales y culturales).

### **Perfiles de Medios de Vida**

Describen las características principales de cada zona, que incluyen una breve diferenciación del estado de la seguridad alimentaria de los distintos grupos socioeconómicos. Pone especial énfasis en las amenazas y la capacidad relativa de los diferentes tipos de hogares para resistirlas en las diferentes localidades. Permite un monitoreo más eficiente y un reporte más focalizado.

## **R**

### **Realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada**

La noción de realización progresiva implica pues que con el tiempo se reduce de forma continuada el número de personas hambrientas. Incumbe a los Estados llevar a cabo acciones y adoptar medidas para que el número de personas hambrientas disminuya con el tiempo al ritmo máximo que permitan los recursos disponibles asignados. Cuando los estados informan periódicamente al PIDESC acerca de los progresos en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, deben mostrar que dichos progresos son acordes con la máxima y mejor utilización de los recursos nacionales. Existen dos derechos concretos cuya realización no está sujeta a la norma de la realización progresiva: la no discriminación y la liberación del hambre. En ambos casos, las obligaciones del Estado son efectivas inmediatamente. En la mayor parte de los países existen personas hambrientas – más de 852 millones en el mundo. Se viola su derecho a una alimentación adecuada. Sin embargo, es muy poco realista pensar que se pueden adoptar medidas inmediatamente para que las personas hambrientas puedan empezar a disfrutar de su derecho a una alimentación adecuada.

### **Riesgo, amenaza, vulnerabilidad y necesidad**

Para estar en riesgo de inseguridad alimentaria, se debes estar expuesto a una amenaza y también ser vulnerable ante esa amenaza. La vulnerabilidad está muy vinculada a la amenaza.

## **S**

### **Seguridad o inocuidad alimentaria**

La garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan.

## **Seguridad alimentaria**

La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso material, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades de energía alimentaria y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana. Hay seguridad alimentaria en los hogares cuando ésta beneficia a todos sus miembros.

## **Seguridad alimentaria de la unidad familiar**

Depende del acceso durante todo el año a un suministro adecuado de alimentos sanos y nutritivos que satisfagan las necesidades de todos los miembros de la familia. A menudo, los términos seguridad alimentaria de la unidad familiar y seguridad alimentaria se confunden entre sí. El concepto de seguridad alimentaria comprende básicamente la posibilidad de acceso de todas las personas, en todo momento, a los alimentos que necesitan para llevar una vida saludable, mientras que el concepto de seguridad alimentaria del hogar pone énfasis en el hogar o la familia como unidad básica de la actividad de la sociedad. Es importante hacer esta distinción porque las actividades dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria del hogar pueden ser bastante diferentes de aquellas que tienen como objetivo mejorar la seguridad alimentaria en general. Esta última se suele relacionar con los macro-niveles de producción, marketing, distribución y adquisición de alimentos de la población total.

El concepto de la seguridad alimentaria de la unidad familiar se basa en la forma en la que las personas producen o adquieren alimentos durante todo el año y en cómo los almacenan, procesan y conservan para superar carencias estacionales o mejorar la calidad e inocuidad de los alimentos. La seguridad alimentaria de la unidad familiar también abarca la distribución de los alimentos dentro del hogar y las prioridades relacionadas con la producción, adquisición, utilización y consumo alimentarios. Está claro que este concepto no sólo abarca los alimentos, sino también las personas, los hogares y la manera

en que manipulan los alimentos y cómo estos se ven afectados por las políticas agrícolas nacionales, las condiciones ambientales, la infraestructura disponible para la comercialización y distribución o incluso la ayuda alimentaria internacional. Estos factores constituyen la causa principal de la malnutrición. La definición de seguridad alimentaria de la unidad familiar contiene diversas palabras clave cuyo significado cabe clarificar para entender mejor el concepto de seguridad alimentaria de la unidad familiar y su conexión con el bienestar nutricional. Dichas palabras clave incluyen: (1) hogar; (2) acceso; (3) abastecimiento adecuado; y (4) necesidades.

### **Seguridad alimentaria de la comunidad**

Condición en la que todos los residentes de la misma mantienen una dieta segura, culturalmente aceptable y adecuada desde el punto de vista nutricional a través de un sistema alimentario sostenible que maximice la independencia de la comunidad y la justicia social (Mike Hamm y Anne Bellows).

### **Seguridad Nutricional**

Implica que una persona goza en todo momento de una condición nutricional óptima para llevar una vida activa y sana. La condición nutricional óptima guarda relación con la edad, el estilo de vida deseado y la condición fisiológica, y abarca tanto aspectos cuantitativos (necesidades de energía alimentaria) como cualitativos (necesidades de proteínas, minerales y vitaminas). Las personas que en ningún momento, o solo a veces, gozan de una condición nutricional óptima están en situación de inseguridad nutricional.

### **Seis principios básicos de la seguridad alimentaria de la comunidad**

La seguridad alimentaria de la comunidad (SAC) representa una estrategia completa para tratar muchos de los problemas que afectan a nuestra sociedad y medio ambiente y que están ligados a un sistema alimentario injusto y no sostenible.

A continuación se exponen seis principios básicos de la seguridad alimentaria comunitaria:

- Las necesidades alimentarias de las personas con salarios bajos. Al igual que el movimiento contra el hambre, la SAC tiene como objetivo satisfacer las necesidades alimentarias de las comunidades con salarios bajos, reduciendo el hambre y mejorando la salud de los individuos.
- Amplias metas. La SAC afronta una amplia gama de problemas que afectan el sistema alimentario, el desarrollo de la comunidad, y el medio ambiente. Estos problemas incluyen el incremento de la pobreza y el hambre, la desaparición de explotaciones agrícolas familiares, el abastecimiento de los supermercados limitado al centro de las ciudades, la desintegración de la comunidad rural, la expansión urbana descontrolada y la contaminación atmosférica y acuífera causada por la producción y distribución alimentaria no sostenible.
- Enfoque comunitario. El enfoque de la SAC pretende desarrollar los recursos alimentarios de la comunidad para que esta pueda autoabastecerse. Estos recursos pueden incluir supermercados, mercados de agricultores locales, huertos, transportes, empresas comunitarias para el procesamiento de alimentos, huertas urbanas, etc.
- Autoabastecimiento / Capacitación. Los proyectos de seguridad alimentaria de la Comunidad enfatizan la necesidad de desarrollar las capacidades individuales para el autoabastecimiento de alimentos. También trata de desarrollar los recursos individuales y de la comunidad, en lugar de subrayar sus deficiencias. Los proyectos relacionados con la SAC hacen que los integrantes de la misma se involucren en todas las fases del proyecto: planificación, aplicación y evaluación.

- Agricultura local. Una agricultura local estable es el fundamento del sistema alimentario sensible a las necesidades de la comunidad. Los agricultores necesitan acceder a los mercados que le proporcionen unos ingresos adecuados y las tierras de cultivo deben estar protegidas de la planificación urbana. Construyendo nuevos vínculos entre los agricultores y los consumidores, estos últimos ganan en conocimiento y apreciación de su fuente alimentaria.
- Organización basada en el sistema. Los proyectos SAC suelen ser interdisciplinarios, traspasan muchas fronteras e incorporan la colaboración de múltiples agencias.

### **Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC).**

Metodología de trabajo que permite identificar, evaluar y controlar los peligros significativos para la inocuidad de los productos alimenticios.

### **Sistema de APPCC.**

Forma de trabajar que permite identificar, evaluar y controlar peligros significativos para la inocuidad de los alimentos. El APPCC proporciona la confianza necesaria de que un producto alimenticio satisface las exigencias de inocuidad.

### **Soberanía Alimentaria**

Se refiere a los derechos de los pueblos, comunidades y países de definir sus propias políticas agrícolas de trabajo, pesquería, alientos y tierra que son ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Ésta incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir comida, lo que significa que toda la gente tiene el derecho a unos alimentos, seguros, nutricios y culturalmente apropiados, y a una producción alimentaria que tenga la posibilidad de sostener a la gente y sus sociedades.

## Seguridad alimentaria

Se refiere al acceso físico, social y económico a una cantidad suficiente de alimentos nutritivos e inocuos por parte de todas las personas, en todo momento, de modo que se puedan satisfacer las necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para garantizar una vida activa y saludable.

El carácter multidimensional de la seguridad alimentaria incluye la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y el empleo de alimentos según las siguientes definiciones:

- **Disponibilidad de alimentos:** cantidad suficiente de alimentos de calidad adecuada provenientes de una producción o insumos del país.
- **Acceso a los alimentos:** acceso de todas las personas a recursos (derechos) apropiados para adquirir los alimentos que configuran una dieta nutritiva. Se considera un derecho que el individuo pueda tener control sobre una serie de bienes a través de las disposiciones de carácter legal, político, económico y social predispuestas por la comunidad en la que vivan (incluso el derecho tradicional de acceder a recursos comunes).
- **Estabilidad de los alimentos:** se considera que una población, una unidad familiar o un individuo tienen seguridad alimentaria cuando disponen en todo momento de acceso a alimentos adecuados y no corren el riesgo de perder dicho acceso a causa de una crisis repentina (por ejemplo crisis económicas o climáticas) o de acontecimientos cíclicos (por ejemplo inseguridad alimentaria ligada a las estaciones). En consecuencia, el concepto de estabilidad puede referirse tanto a la disponibilidad de alimentos como a las formas de acceso a ellos.
- **Empleo de los alimentos:** empleo de los alimentos como parte integrante de una dieta adecuada, del agua potable y de los servicios sanitarios y de alcantarillado para alcanzar un estado de bienestar

nutricional que satisfaga todas las necesidades fisiológicas. Este concepto acentúa la importancia que tienen otros factores de tipo no alimentario para la seguridad alimentaria.

### **Subnutrición**

La **subnutrición** implica un nivel de ingestión alimentaria con un contenido energético que impide sistemáticamente satisfacer las necesidades de energía alimentaria de una persona. Las necesidades de energía alimentaria de una persona están determinadas por las necesidades energéticas para desarrollar las funciones normales del organismo así como para mantener una buena salud y una actividad normal. Las necesidades de energía alimentaria varían en función de la edad, el sexo y el estilo de vida. También cambian según las personas del mismo sexo y edad, en función de sus estilos de vida y niveles de actividad. Al mismo tiempo, las necesidades energéticas diarias de una persona determinada evolucionan conforme varía su estilo de vida y actividad, incluidos los períodos cortos de tiempo, como en el caso de los temporeros agrícolas.

A menudo no se dispone de datos de encuestas sobre ingestión alimentaria en los hogares a nivel nacional. Para calcular el aporte energético diario correspondiente a un país, la FAO emplea los datos de los balances alimentarios para medir la energía diaria disponible para el consumo humano, o suministro de energía alimentaria (SEA), diaria que constituye pues una medida indirecta del aporte energético diario. La prevalencia de la subnutrición, o privación de alimentos, se calcula entonces para los países aplicando fórmulas matemáticas destinadas a aproximar la distribución en la población de las necesidades energéticas diarias y del aporte energético diario. El SEA per cápita y la prevalencia de la subnutrición se utilizan para supervisar a lo largo del tiempo la situación de la seguridad alimentaria en el país.

## **T**

### **Titulares de derechos**

Todos los miembros de la sociedad detentan derechos al nacer que conservan durante el resto de sus vidas. Mediante la autonomización y la participación, los titulares de derechos pueden pasar a reclamar sus derechos, esto es, a conocerlos y tener acceso a los medios para reclamarlos. Los representantes de los titulares de derechos también pueden reclamarlos legítimamente en su nombre, cuando los titulares no tengan un acceso adecuado a los medios para hacerlos valer. La reclamación de derechos cuando éstos se violan o no se disfrutan también requiere la existencia y funcionamiento efectivo de instituciones, tales como tribunales, comisiones de derechos humanos y/u oficinas nacionales del defensor del pueblo. Tales mecanismos de reclamación cobran un significado real cuando sus decisiones se pueden ejecutar efectivamente.

El Estado es el principal responsable de la garantía de los derechos humanos. Los agentes públicos a todos los niveles y sea cual sea su función son responsables principales de la obligación de realizar el derecho a una alimentación adecuada, desde los jefes de Estado hasta los funcionarios de instituciones públicas, pasando por los prestadores de servicios públicos (profesores en escuelas públicas, personal médico en hospitales, centros y casas de salud públicos, extensionistas, personal público que trabaja en el ámbito de la inocuidad alimentaria) y todos los demás empleados de una institución pública. Se ha delegado una obligación en estas personas y se puede hacer responder al Estado de todo acto u omisión que dichas personas cometan en el ejercicio de sus funciones públicas. Los agentes no estatales (sociedad civil, sector privado) pueden contraer obligaciones cuando el Estado se las imponga por ley o por cualquier otra norma reglamentaria. Por ejemplo, para proteger a los consumidores, el Estado puede promulgar determinadas normas de inocuidad de los alimentos e imponer la obligación a la industria alimentaria privada de cumplir dichas normas al producir y comercializar determinados alimentos.

## **U**

### **Unidad familiar**

La unidad familiar se define como un grupo de personas que viven juntas y a cargo de un cabeza de familia, que suele ser un hombre o, en su defecto, una mujer. Cada vez son más comunes los hogares a cargo de abuelos o adolescentes, en los casos en los que ninguno de los padres está vivo. Aparte del cabeza de familia, la unidad familiar puede estar formada por esposa, hijos y otros dependientes permanentes como abuelos, o dependientes temporales como un/a hijo/a divorciado/a.

## **V**

### **Vulnerabilidad**

Presencia de factores que ponen a las personas en peligro de inseguridad alimentaria o malnutrición, incluidos los factores que afectan su capacidad de valerse por sí mismos.

### **Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional**

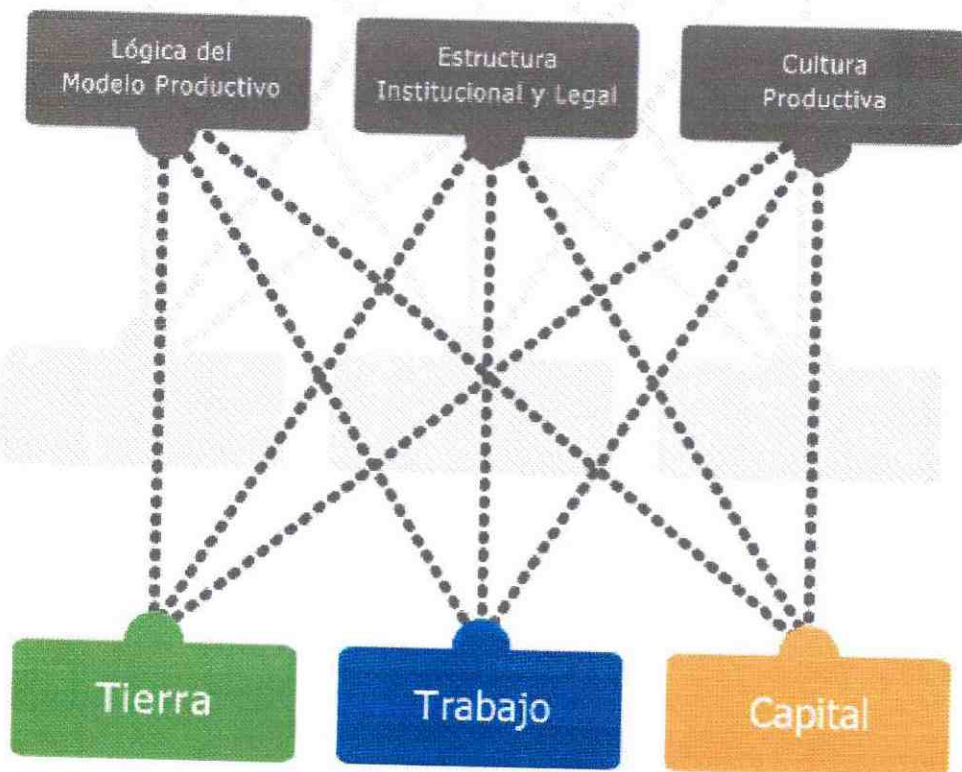
Por **vulnerabilidad** se entiende la presencia de factores que entrañan un riesgo de inseguridad alimentaria o malnutrición para las personas, incluidos los factores que afectan a la capacidad de las personas para hacer frente o resistir al impacto negativo de factores de riesgo en su acceso a una alimentación adecuada y/o en sus condiciones nutricionales. La vulnerabilidad aúna pues la exposición a uno o más factores de riesgo y la capacidad de resistencia a los efectos de dicho(s) riesgo(s). Las personas u hogares que están expuestos a determinados riesgos, pero tienen una capacidad adecuada para hacer frente a los mismos y mantener o recuperar rápidamente un acceso adecuado a la alimentación, no se consideran vulnerables. Por otro lado, las personas u hogares con escasa o nula capacidad para salvaguardar su acceso a la alimentación, incluso ante un factor de riesgo mínimo, se consideran vulnerables o incluso sumamente vulnerables.

Existen grados de vulnerabilidad, que dependen de la combinación de: i) el grado de exposición a los riesgos (y los tipos de riesgos) y ii) la capacidad para compensar los efectos de dichos riesgos en el carácter adecuado del acceso a la alimentación o en las condiciones nutricionales de la persona. Las personas u hogares en situación de inseguridad alimentaria también son vulnerables, dado que cualquier exposición a un riesgo agravará aún más su condición de inseguridad alimentaria.

Existe una amplia gama de factores de riesgo externos a los que pueden estar expuestos los grupos vulnerables, entre ellos: a) el cambio climático y ambiental: sequías, inundaciones, degradación medioambiental, deforestación, b) cambios demográficos y económicos: crecimiento rápido de la población, aumento de los precios al consumidor o disminución bruscos de los precios al productor, c) salud y enfermedades: pandemia del VIH/SIDA, elevada presencia de malaria, plagas de las plantas, d) guerras y conflictos armados, y e) legislación, políticas y reglamentación que afectan negativamente a las personas pobres.

## **VIII. APÉNDICE**

### Restricciones sobre factores de producción que afectan la Seguridad Alimentaria



$$\text{RESTRICCIÓN (RIESGO)} = \frac{\text{Amenazas X Vulnerabilidades}}{\text{Capacidades}}$$

## Restricciones sobre el factor tierra que afectan la seguridad alimentaria

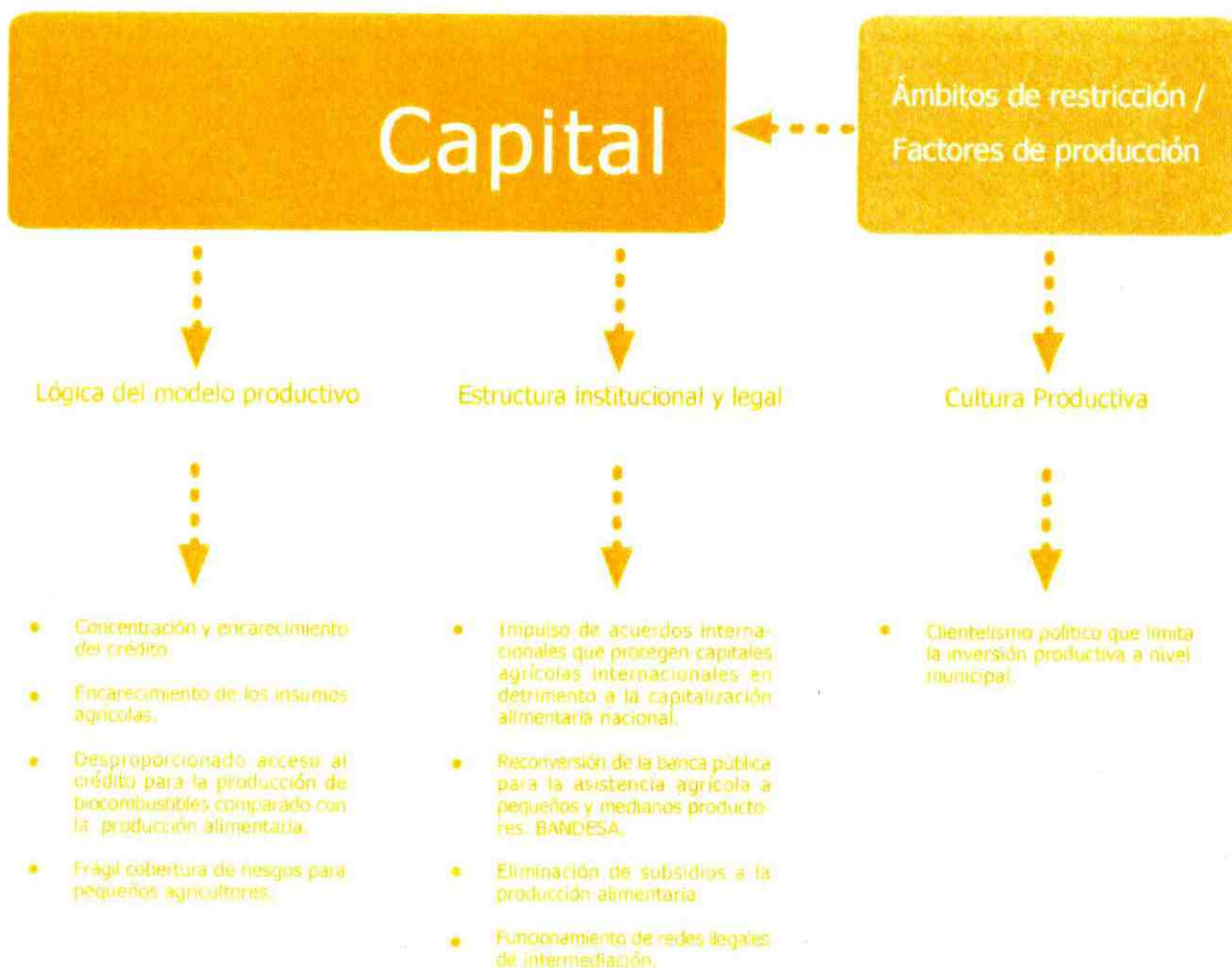


$$\text{RESTRICCIÓN (RIESGO)} = \frac{\text{Amenazas X Vulnerabilidades}}{\text{Capacidades}}$$

## Restricciones sobre el factor trabajo que afectan la seguridad alimentaria



## Restricciones sobre el factor capital que afectan la seguridad alimentaria



$$\text{RESTRICCIÓN (RIESGO)} = \frac{\text{Amenazas X Vulnerabilidades}}{\text{Capacidades}}$$