

Enfoque



Análisis de Situación

Año 9, No. 48, 10 de mayo de 2017

El abordaje del Derecho a la Alimentación en la agenda nacional e internacional de desarrollo

Por Ricardo Zepeda Gaitán

*Sociólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).
Investigador social sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales,
especialmente sobre políticas públicas para la realización del
Derecho a la Alimentación: Comercio, Agricultura, Cooperación Internacional y
Conflictividad Social. Coordinador del Colectivo
Social por el Derecho a la Alimentación.
Colaborador de El Observador.*

Introducción

La historia reciente Guatemala se ha destacado por mantener los peores indicadores de desarrollo en el continente americano. Las temáticas de educación, salud, pobreza, desnutrición, violencia, discriminación étnica y de género, así como de vulnerabilidades socioambientales, etc., caracterizan un país que se encuentra políticamente a la deriva y cuya fragilidad social implica riesgos, eventos naturales de cualquier tipo y nivel, que implican caos y muerte para miles de personas. Lo anterior contrasta con que Guatemala es la principal economía de la región centroamericana, además de ser uno de los principales agroexportadores en cultivos fundamentales para el consumo global. El país con la mayor economía de la región centroamericana se caracteriza por ser el que concentra el mayor número de personas con hambre en Centro América, y con el mayor porcentaje de niñez desnutrida del continente americano. Y ello, pese a ser uno de los principales receptores regionales de la cooperación internacional para el desarrollo y de remesas familiares provenientes del extranjero.

Los aspectos anteriores, que identifican un Estado fallido y al borde del colapso, tendrían una explicación lógica si no existieran recursos disponibles, si fuera un país con escasos recursos naturales y humanos, si no hubiera un proceso de planificación maduro, con informaciones confiables y seguras, si no existiera un Estado con instituciones especializadas. Sin embargo, sí existen todos estos elementos, y existe una “agenda de desarrollo” vigente cuyo seguimiento está institucionalizado. Contar con una agenda de desarrollo es esencial para toda nación; sin embargo, en los países con mayores rezagos sociales es un paso fundamental para orientar todas las acciones de índole estratégica, tanto en materia de política pública como de la cooperación internacional y de las acciones de la llamada sociedad civil organizada. Evidentemente, la agenda de desarrollo vigente en Guatemala no es funcional, no cumple sus objetivos y no se logran superar los obstáculos que la limitan.

Por su parte, los movimientos sociales, aunque precarios, han desarrollado rutas de incidencia para impulsar el desarrollo humano en sus múltiples vertientes. En lo relativo al Derecho a la Alimentación Adecuada, se logró la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) por medio del Decreto 32-2005. Un sistema novedoso que logra coordinar a la institucionalidad que ya trabajaba en temáticas vinculadas a las problemáticas alimentarias, y que se complementó con principios de derechos humanos, incluyendo la soberanía alimentaria. Por su parte, las organizaciones campesinas e indígenas han impulsado la agenda política para el establecimiento del Sistema de Desarrollo Rural Integral; iniciativa que si bien ha sido constantemente obstaculizada

por los operadores políticos del sector agroexportador, se constituye en la principal referencia que han hecho los últimos tres gobiernos en cuanto a su política relativa.

Si bien como modelo se ha cuestionado el mecanismo de acumulación de la riqueza en Guatemala, el mismo se reproduce y adapta a nuevas formas que suponen acciones de inclusión social. Guatemala se constituye como un país sumamente desigual en cuanto al ingreso, en el acceso a los satisfactores para el bienestar así como en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Evidentemente no es incoherencia: el modelo económico impuesto determina que tal crecimiento descansa en los hombros de los pobres.

Por otra parte, se ha caído en una situación en la cual los procesos de desarrollo, especialmente los apoyados por la cooperación internacional, no logran alcanzar sus objetivos. Cientos de procesos y más recientemente, los promovidos para el abordaje del hambre, se han impulsado sin lograr cambios tangibles y mucho menos sostenibles. Evidentemente se corre el riesgo que estos procesos pierdan su sentido y sean cooptados por intereses clientelares.

En esa ruta, destacan en este momento dos procesos que se supone están en marcha y cuentan con el respaldo político del actual gobierno. Nos referimos por un lado, al “Plan K’atún 2032”, que ha sido planteado y se constituye en el Plan Nacional de Desarrollo vigente; por otro, a la “Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte”, el que es impulsado por el gobierno de Estados Unidos en los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica -integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador-, mediante una estrategia de cooperación y alianzas que tiene un costo de US\$ 15 mil millones en un plazo de cinco (5) años.

El llamado plan de la Alianza para la Prosperidad, aunque fue lanzado oficialmente desde principios de 2015 como una reacción inmediata a la crisis de “los niños no acompañados” que se evidenció en 2014 –aunque es una historia vieja- y desnudó la lógica y los alcances de las redes implicadas en el tráfico de personas y la migración, venía siendo diseñado desde antes y en secreto por las elites económicas y políticas de los tres países en cuestión y los altos funcionarios de la pasada administración del gobierno demócrata de Barack Obama, y debido a que entonces es una Política del Estado estadounidense, obviamente se prevé será impulsado sin mayores cambios por la actual administración de Donald Trump.

Aunque esta iniciativa del Plan de la Alianza ha sido presentada como un “plan antimigración y de oportunidades económicas”, en realidad representa una estrategia de contención para toda Centroamérica –debe recordarse que el Triángulo Norte es la entrada y la salida por mar, aire y tierra de todo lo que va y viene desde México y Estados Unidos-, así como de promoción y seguridad para las inversiones estadounidenses y sus aliados europeos en la región, en los ejes que integran el modelo de acumulación capitalista imperante basado en los megaproyectos de gran calado, los nuevos monocultivos expansivos para la producción de aceite industrial y agrocombustibles, y la explotación y mercantilización de las riquezas naturales en territorios donde se asientan comunidades indígenas y mestizas.

Es en este último punto en donde fundamentalmente se amarran ambos planes vigentes en Guatemala, los cuales analizamos en el presente ensayo pretendiendo aportar al debate necesario sobre las agendas de desarrollo en Guatemala, particularmente a partir del abordaje del Derecho Humano a la Alimentación y su coherencia con las iniciativas que se vienen impulsando.

Los procesos desarrollistas versus el desarrollo humano integral

El concepto de desarrollo tiene diversos enfoques, adecuados a la disciplina con la que se le interprete. En el transcurso del siglo XIX, la Sociología interpretaba el desarrollo social como el conjunto de potencialidades innatas en una estructura social, que implica un proceso inicial de crecimiento, madurez, declive y disolución. Por su parte, el desarrollo económico generalmente se interpreta como las posibilidades para el incremento de la producción, la acumulación de riqueza, así como su distribución¹.

¹ Gallino, Luciano. “Diccionario de Sociología”. Siglo XXI Editores. México, 1995.

Desde finales del siglo XX hasta la actualidad, el concepto logra desarrollarse interdisciplinariamente hasta alcanzar un enfoque integral que involucra múltiples temáticas vinculadas al incremento de la calidad de vida de las personas que integran una colectividad.

En su lectura sobre Guatemala, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que en el último cuarto de siglo se han registrado profundos cambios sociales, derivados de la conformación del poder global y del capitalismo transnacional.

Aunque con bases estructuralmente económicas, el desarrollo es un proceso fundamentalmente político, en el que se han conformado las relaciones de poder que estructuran a la sociedad en las distintas escalas, desde lo local hasta lo global².

Advierte que a pesar que se ha generado riqueza como nunca antes, también se producen graves restricciones para el bienestar de millones de personas e irreversibles impactos ambientales. PNUD considera que en el periodo 2000-2006, se dio el mayor crecimiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Guatemala a una tasa anual promedio de 2.3%, como un efecto directo del cese del conflicto armado interno y la firma de la paz; mientras que en el periodo 2007-2014, este crecimiento se ralentizó a 0.3% anual³.

Lo anterior ha llevado a que en el año 2014, el IDH nacional se haya ubicado en 0.492, siendo la región metropolitana la más alta, alcanzando el 0.61; mientras que la región más baja es la norte con 0.39. Para 2015, Guatemala se ubicó en el número 128 de 188 países por su IDH, a raíz que evidencia una esperanza de vida al nacer de 71.8 años, 5.6 años de escolaridad y un ingreso per cápita de US\$ 6,929. En el continente americano supera solamente a Honduras con un IDH de 0.606 -puesto 131-, y a Haití con IDH de 0.483 -puesto 163-.⁴

El PNUD desarrolla el concepto de desarrollo humano vinculándolo con la acumulación de capacidades para hacer frente a las adversidades de la vida en condiciones de dignidad.

Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades. Para que existan más oportunidades lo fundamental es desarrollar las capacidades humanas: la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida. Las capacidades más esenciales para el desarrollo humano son disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad. Sin estas capacidades, se limita considerablemente la variedad de opciones disponibles y muchas oportunidades en la vida permanecen inaccesibles⁵.

Evidentemente, el Desarrollo Humano se vincula al ejercicio de los Derechos Humanos para la acumulación de capacidades colectivas que permitan superar las adversidades inherentes al cambio social. Bajo los principios de los Derechos Humanos se interpreta que no existe una forma unívoca para alcanzar el desarrollo; por el contrario, el camino para lograrlo dependerá de las condiciones del entorno, de las coyunturas políticas que determinan la realidad social, de la acumulación de fuerzas de la sociedad para hacer valer sus demandas, y de la capacidad estatal para canalizar las respuestas a las mismas. El enfoque de derechos humanos parte del respeto de los derechos civiles y políticos de la población para que sus expectativas y anhelos se conviertan en realidad, mediante la consolidación de una estructura institucional que responda a las mismas.

² PNUD. “Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe de Desarrollo Humano 2015/2016”. Guatemala, 2016, página 5.

³ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), es una medida que combina datos de las áreas de salud, educación y nivel de vida.

⁴ PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano”. Nueva York, 2015.

⁵ <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>

El Estado se organiza y funciona para responder a las necesidades sociales, y en principio esto tiene como consecuencia un sistema social cohesionado para responder a las adversidades, lo que incluye las vulnerabilidades alimentarias. Esta vinculación permite identificar que el ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación (DHA) se constituye en una de las principales condiciones para alcanzar el desarrollo pleno. El enfoque del Desarrollo Humano asume el DHA como una de sus principales posibilidades. No es casual que la agenda internacional de desarrollo denominada “Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)” incluyó el DHA como una de sus principales metas. El Objetivo 1 reunió dos componentes básicos del desarrollo: la pobreza y el hambre.

El concepto del DHA tiene sus orígenes en la teoría de los Derechos Humanos, los cuales se desarrollan durante la segunda mitad del siglo XX y tiene como base la conjunción de las condiciones básicas para que toda la población tenga acceso a una alimentación adecuada, en cantidad y calidad. En este sentido, el DHA se orienta a explorar las posibilidades para alcanzar un sistema alimentario sostenible en un territorio para el bienestar de su población en un tiempo prolongado. De esta forma, se evidencian las conexiones que prevalecen entre el concepto de Desarrollo, las agendas que buscan alcanzarlo y el DHA.

El DHA parte del abordaje del hambre a partir del concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), el cual ha evolucionado desde un enfoque basado en la disponibilidad de alimentos hasta uno que identifica las causales para que los alimentos disponibles y adecuados realmente lleguen a las personas. En este sentido, la SAN como tal es solamente viable en la medida que se logren superar los obstáculos que limitan el acceso a los alimentos de las personas.

Más recientemente, el hecho que la disponibilidad de alimentos fuera garantizada a partir del desarrollo de la agricultura, implicó diversos hechos que se fueron constituyendo en nuevos obstáculos. El aumento de la frontera agrícola que fue impulsado por los Estados como la principal respuesta ante las situaciones de hambre, tuvo como efecto no solamente la pérdida de biodiversidad sino además, el hecho que se fomentara a partir de garantizar la compra de alimentos a gran escala por medio de componentes de mercado.

En tanto que la oferta y la demanda fueron ocupando su lugar, la alimentación se constituyó en una industria que se desarrollaba a partir de las posibilidades económicas de las personas para acceder a ella. El estudio “*Pobreza y hambrunas*”⁶ del economista hindú y Premio Nobel de Economía en 1998, Amartya Sen, descifró que los avances en materia económica no determinaban los avances en materia alimentaria, en tanto que la imposibilidad económica para acceder a los alimentos se mantenía a raíz de las injusticias en cuanto a la titularidad de derechos. De esta forma, la constante violación a los derechos laborales de las personas, la ausencia de control de los precios de los alimentos, y muy especialmente, la pérdida de las capacidades para ejercer el derecho a la producción de alimentos, generaban una constante que sostenía un sistema desigual. En tanto, otros estudios de Sen desnudan la falacia en la que incurre el neoliberalismo de equiparar el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) como una determinante del Desarrollo.

La construcción de una agenda de desarrollo

Históricamente se identifica que los Acuerdos de Paz de 1996 constituyen el primer ensayo serio de construcción de una agenda de desarrollo en Guatemala en sus temáticas fundamentales, en tanto que parten de reconocer las profundas inequidades que originaron el conflicto armado interno, y que propusieron una ruta política para su abordaje⁷. Si bien este proceso tuvo muchas debilidades, fundamentalmente debido a que se abordó en medio del conflicto y bajo la obstaculización política del poder fáctico –real-, se logró alcanzar cierta legitimidad social y el apoyo económico de la comunidad internacional.

⁶ Sen, Amartya. “*Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*”. Clarendon press. Oxford. 1981.

⁷ Los Acuerdos de Paz se reconocen como el más importante avance político en la historia moderna de Guatemala, con base al reconocimiento político como nación multiétnica, multilingüe y pluricultural. Identifican la exclusión social y la concentración de la riqueza como las causales fundamentales del conflicto armado interno; plantean la necesidad de superar el anticomunismo y la violencia política, como principios políticos para afrontar las exigencias sociales; además que identifican la necesidad de rediseñar la infraestructura política e institucional para abordar las mismas.

Los Acuerdos de Paz abordan las temáticas fundamentales para la realización de los Derechos Humanos. En materia de Derechos Civiles y Políticos, los acuerdos más relevantes son: el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH), y el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC). En cuanto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se destacan: el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) y el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA). Fueron aceptados por la clase política de la época en tanto que se ubicaron como la salida al aislamiento político en que se encontraba el Estado de Guatemala frente a la comunidad internacional, dadas sus continuas violaciones a los derechos humanos.

La guerra interna en Guatemala se ubicaba en ese momento como el segundo conflicto más prolongado en el continente, y ya en Nicaragua y en El Salvador se desarrollaban procesos de pacificación que evidenciaron los alcances de la cooperación. El gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen y el Partido de Avanzada Nacional (PAN) identificó la oportunidad de vincular las ofertas de cooperación con el proceso de modernización del Estado, para acoplarlo a los nuevos retos de la globalización neoliberal. Dentro de las expresiones de sociedad civil, si bien no hubo consenso en cuanto a los alcances de la Agenda de la Paz, predominó la corriente que se identificó con las organizaciones revolucionarias. Sin embargo, no se logró desarrollar un apoyo ciudadano homogéneo a los procesos posteriores, que llevara a la redefinición de la institucionalidad para el abordaje de los múltiples temas que planteaban los acuerdos.

A dos décadas de la firma de la paz se identifican algunos avances, muchos estancamientos y retrocesos en áreas fundamentales, siendo algunos de éstos: el incremento de la pobreza, la violencia, la desigualdad económica y la conflictividad social. Persiste una fuerte dependencia estatal de la cooperación internacional para el abordaje de las temáticas sociales, y más recientemente en las temáticas vinculadas al abordaje de la desnutrición. Sin embargo, es fundamental reconocer que los acuerdos se constituyeron en la referencia para las posteriores agendas políticas que desde diversas movilizaciones sociales, han buscado aportar a la construcción de un Estado democrático e incluyente.

El derecho a la alimentación en la agenda de desarrollo

La relación directa entre pobreza y hambre provocó que el ODM No. 1 vinculara ambos conceptos, planteando la reducción a la mitad de la población en situación de Pobreza Extrema y el Hambre para el periodo 1990-2015. Si bien muchos países lograron alcanzar las metas, Guatemala se destacó por ser uno de los países que no alcanzó cumplir las metas establecidas y, por el contrario, tuvo retrocesos⁸. La proporción de población subalimentada en Guatemala se ha mantenido en alrededor de un 15% en los 25 años analizados, lo que en números brutos significa que se ha incrementado el número de personas en situación de hambre. La Desnutrición Crónica que se establece en la población menor de 5 cinco años, para el caso de Guatemala significa aproximadamente la mitad de la población infantil⁹.

En cuanto al DHA, en principio el *“Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032”* se ajusta a las nuevas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); sin embargo, no están en consonancia con los mismos en tanto que éstos plantean poner fin a todas las formas de malnutrición. Los ODS fueron lanzados en 2015 y plantean mediante su Objetivo 1: Fin de la Pobreza, que para el año 2030 se erradique la pobreza extrema -ingreso menor a US\$ 1.25- y se reduzca a la mitad la población que vive bajo la línea de pobreza -ingreso menor de US\$ 2.50-. En su Objetivo 2: Hambre Cero, se plantea poner fin a todas las formas de malnutrición¹⁰.

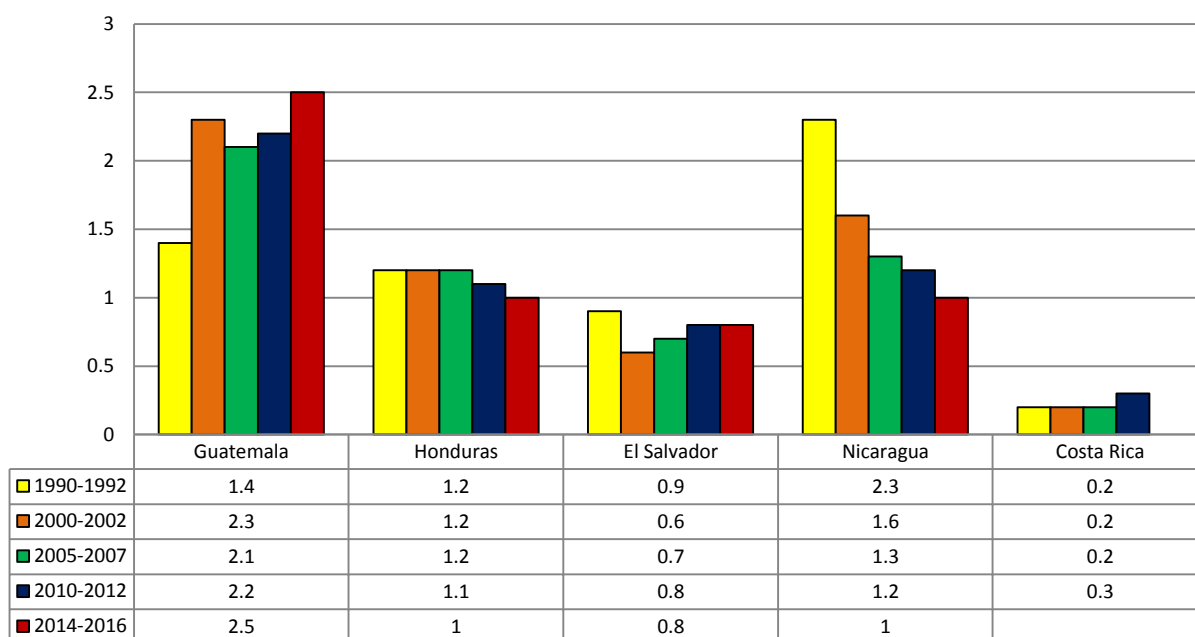
⁸ SEGEPLAN “Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Guatemala, 2015.

⁹ MPSAS. “V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009”. Guatemala, 2010.

¹⁰ Disponible en: www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

A nivel centroamericano, Guatemala es el país que más ha retrocedido en cuanto al porcentaje de su población en situación de hambre. En el periodo 1991-2015 pasó de concentrar al 23.3% de los malnutridos centroamericanos, al 47.2%. Guatemala es el país que más retrocede, en tanto que el número de personas en situación de hambre casi se duplica, incrementándose en 1.1 millones de personas¹¹. Por su parte Honduras, El Salvador y Costa Rica logran un relativo estancamiento, y Nicaragua es el país que más avanza reduciendo en 1.43 millones de personas¹².

Gráfica 1
Centro América: Población Desnutrida Total en el período 1990-2016
(Cifras en porcentajes)



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

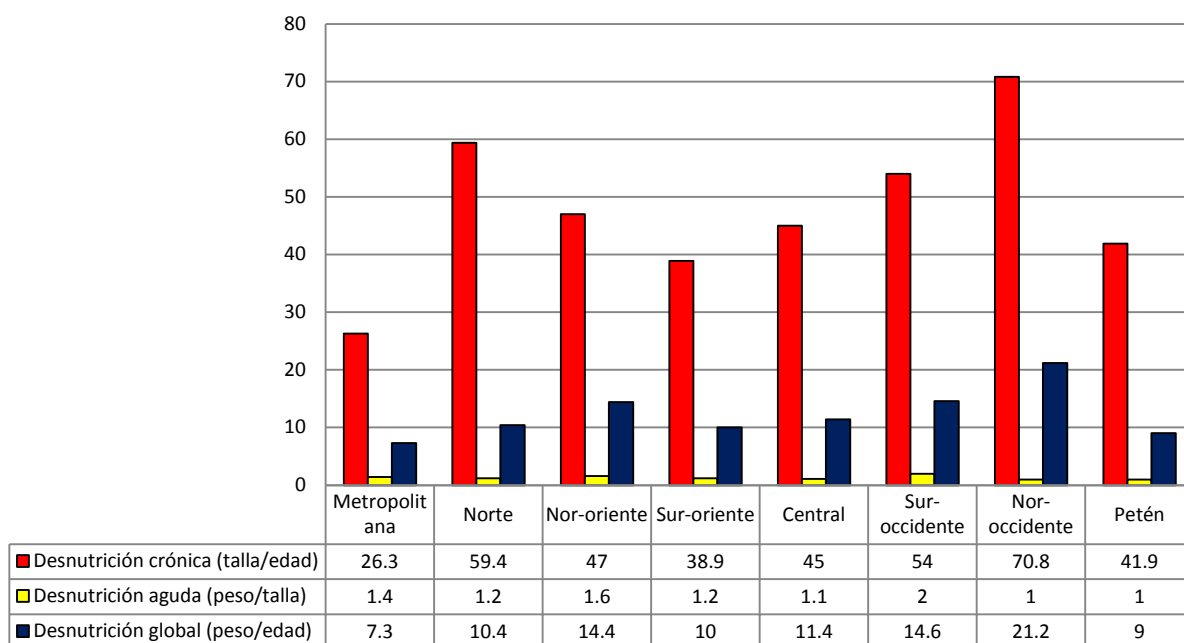
Si bien en la actualidad el hambre ha avanzado y alcanza a prácticamente toda la población guatemalteca, aún se mantiene la tendencia histórica de desigualdad social en base a la pertenencia étnica y lugar de residencia. La población indígena, campesina y que vive en el noroccidente de Guatemala, sufre grados de desnutrición que prácticamente duplican los niveles de desnutrición de la población que no tiene estas características. Al comparar la relación en cuanto al lugar de residencia, la relación es del doble. Al comparar según el origen étnico, la relación es de uno a tres¹³.

¹¹ FAO/FIDA/PMA. "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos". Roma, 2015.

¹² Para un análisis más profundo de los alcances de Guatemala respecto de las Metas del Milenio en materia alimentaria, se sugiere la revisión del ensayo: Zepeda, Ricardo. "Del Plan de Hambre Cero a la Estrategia para la Reducción de la Desnutrición Crónica. El abordaje del hambre y la desnutrición por el gobierno de Jimmy Morales Cabrera y el Frente de Convergencia Nacional (FCN)-Nación". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía. Año 11, Nos. 51-52, marzo-octubre de 2016.

¹³ MPSAS. "V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009". Guatemala, 2010.

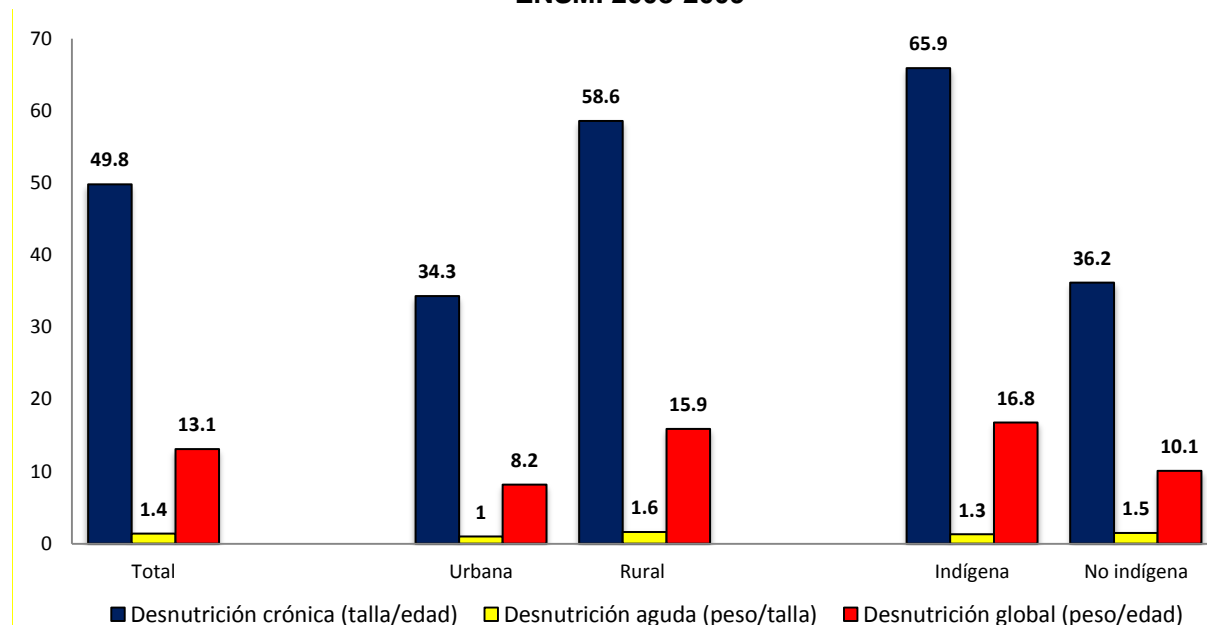
Gráfica 2
Guatemala: Indicadores de Desnutrición por región
Niños y niñas menores de 3 a 59 meses de edad
ENSMI 2008-2009



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

En cuanto a la accesibilidad y disponibilidad alimentaria, se ha complicado para la población más pobre acceder a alimentos más caros en tanto que los ingresos se han mantenido estancados. La escalada de los precios de los alimentos ha implicado el mayor incremento de la vulnerabilidad alimentaria en los tiempos recientes. Las remesas familiares se han convertido en una de las principales fuentes de ingresos para la población guatemalteca, lo que evidencia que tampoco las políticas económicas son coherentes para buscar la superación de la pobreza y el hambre. De hecho, son totalmente regresivas en tanto que la población consumidora es la que soporta la carga más pesada de los ingresos fiscales.

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



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

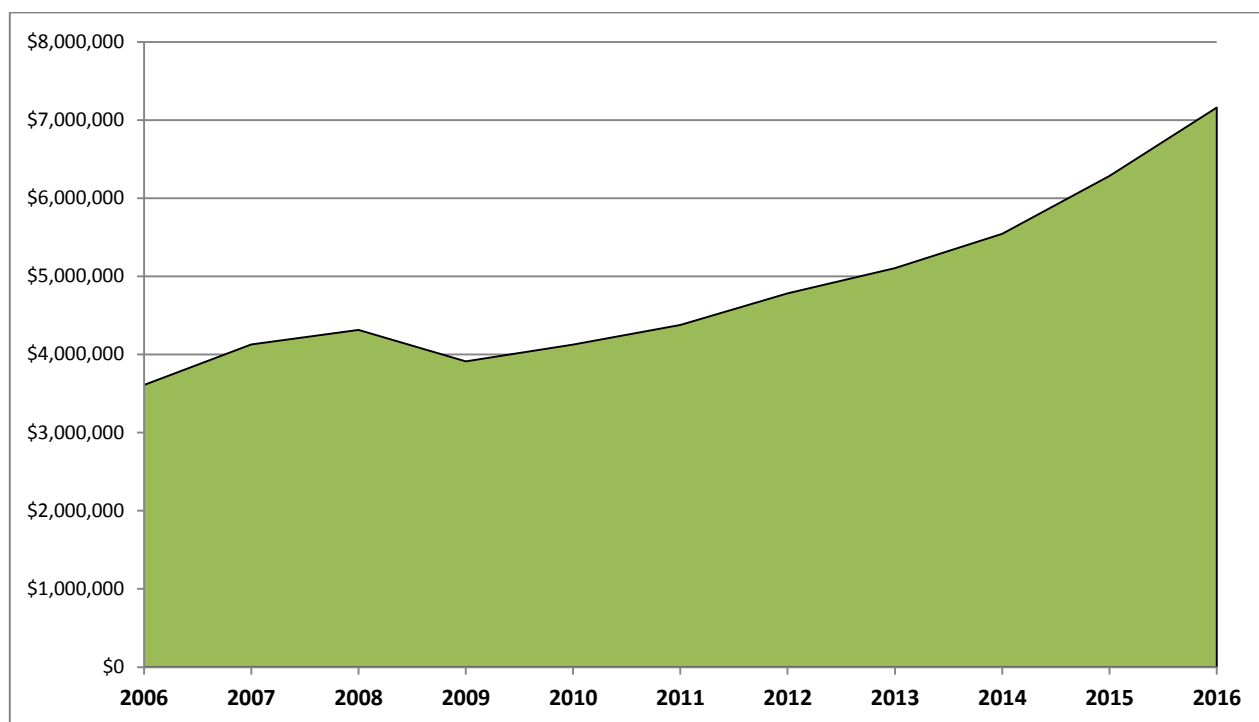
Después de México, Guatemala es el segundo país latinoamericano que recibe mayor cantidad de remesas familiares provenientes de Estados Unidos, y después de El Salvador y Honduras es el tercer país en recibir mayor cantidad de remesas per cápita. Evidentemente, si no existiera este flujo monetario la población en situación de pobreza extrema no lograría sobrevivir. En la última década prácticamente se duplicó el ingreso de divisas por remesas familiares.

Cuadro 1
Ingreso de divisas por Remesas Familiares en México y América Central
(Cifras en millones de dólares y millones de personas)
Año 2014

País	Remesa	Población	Remesa per cápita
México	23,645	121	195
Belice	126	0.4	315
Costa Rica	559	4.9	114
El Salvador	4,217	6.5	649
Guatemala	5,544	16.2	342
Honduras	3,353	8.9	377
Nicaragua	1,136	6.5	175
Panamá	847	3.8	223

Fuente: Elaboración propia con información del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) "Las remesas a América Latina y el Caribe superan su valor histórico en 2014". Washington.

Gráfica 4
Guatemala: Ingreso de divisas por Remesas Familiares
Periodo 2006-2016
En miles de dólares



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala, en www.banguat.gob.gt

La inclusión del derecho a la alimentación en el Plan Nacional de Desarrollo K'atún 2032.

La urgencia de contar con una ruta para alcanzar el desarrollo humano es innegable. Evidentemente, el aspecto más relevante es superar las condiciones de desigualdad social que han configurado una nación diversa en múltiples aspectos. De esta cuenta, la inclusión debe partir desde el nivel de garantizar la legitimidad social mediante la cual se logre generar comunicación con toda la sociedad guatemalteca, para que los procesos sean sostenibles.

El “Plan Nacional de Desarrollo K'atún: nuestra Guatemala 2032” fue elaborado por la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), en coordinación con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR). Fue presentado en 2014 durante el gobierno del Partido Patriota (PP).

En el documento que lo contiene, de más de 500 páginas, se informa que participaron más de 13 mil ciudadanos en un proceso que incluyó diálogos, talleres, reuniones y foros en los niveles municipal, departamental y nacional, mediante 381 eventos. Se plantea como el instrumento que:

...direcciona la formulación de las políticas públicas, la priorización del gasto y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada. Complementariamente, es el mecanismo desde el cual deberán realizarse las funciones de auditoría social, así como la apertura de espacios de participación ciudadana en los procesos de planificación, ejecución y control integral de la gestión gubernamental en todo nivel¹⁴.

¹⁴ CONADUR/SEGEPLAN. “Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032”. Guatemala, 2014, página 6.

Según la cosmovisión maya, el K'atún se refiere a un periodo de 20 años y considerando que en el año 2032 se finaliza el plan, se puede interpretar que se refiere al año 2013 como año inicial, aunque el documento se presentó a mediados de 2014. La crisis política de 2015 que llevó al ex Presidente y a la ex Vicepresidenta de la República, Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, a su renuncia y actual encarcelamiento, dejó truncado el proceso desde su inicio; sin embargo, el actual gobierno del Frente de Convergencia Nacional (FCN)-Nación presidido por Jimmy Morales Cabrera, lo utilizó en su campaña electoral anunciándolo como base de su plan de gobierno. El K'atún se visualiza como un documento que a pesar de contar con respaldo técnico, no logró superar los niveles de legitimidad básicos para que pudiera trascender las coyunturas políticas complejas. En el corto plazo corre el riesgo de ubicarse como una experiencia más de la traumática historia de la planificación en Guatemala.

En el documento que lo contiene, este plan se presenta como un “cambio de paradigma en la planificación nacional” en el sentido que:

...se han dado pasos importantes que han permitido construir un concepto de planificación como una visión integradora del desarrollo que privilegia el goce de los derechos humanos (...) Esto ha sido posible a partir de esfuerzos incipientes del Estado por garantizar el bienestar de la población, motivado por compromisos internacionales, una mayor participación ciudadana y por la creación de instituciones que facilitan procesos de desarrollo social y diálogo entre el Estado y la ciudadanía. (...) Un hito en la construcción de este paradigma es el reconocimiento del papel fundamental que tiene la participación ciudadana en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas para el desarrollo¹⁵.

En el apartado sobre “Visión del K'atún”, se incluyen múltiples áreas temáticas en lo que se entiende como una situación ideal. En el ámbito de la SAN se plantea:

Hacia 2032, los programas de seguridad alimentaria habrán superado el enfoque asistencial. Tendrán como centro de su acción la garantía para la disponibilidad, acceso, consumo y aceptabilidad de los alimentos, reconociendo especialmente que todos estos elementos garantizan que la población aumente sus posibilidades de mantenerse sana y con condiciones para desarrollar sus capacidades físicas, mentales y sociales¹⁶.

En términos generales se interpreta que es una visión aceptable construida bajo el concepto de SAN, que se conforma por cuatro pilares temáticos¹⁷. Es un hecho positivo la crítica que se realiza a los programas asistenciales, las que se supone son herramientas ante situaciones de emergencia alimentaria, pero que en la actualidad prácticamente todos los gobiernos contemporáneos han identificado erróneamente como “enfoque”¹⁸.

Si bien en términos declarativos es positiva esta interpretación, las debilidades se evidencian en los detalles más finos, fundamentalmente cuando nuevamente se evade la responsabilidad estatal para hacer cumplir los derechos laborales de la población trabajadora, la principal causa de los bajos ingresos familiares. En el ámbito económico se plantea:

En términos económicos, en los próximos veinte años el país estará trabajando en el desarrollo económico y la competitividad por medio de alianzas público-privadas que le permitirán asegurar tasas de crecimiento económico superiores al 5.4%, de manera

¹⁵ Ibídem, página 47.

¹⁶ Ibídem, página 16.

¹⁷ Disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico.

¹⁸ Plantear que la asistencia alimentaria es un “enfoque” implica reducir un problema integral y multidimensional a un solo componente: la ausencia de alimentos. La problemática alimentaria tiene múltiples componentes, los cuales se pueden identificar en el documento de la FAO “Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación Adecuada”. En todo caso, reconocer que la asistencia alimentaria es en la actualidad la principal y prácticamente única respuesta estatal, ya es un avance.

sostenida. De esta forma se buscará lograr la transición hacia una economía de ingreso medio alto”.

Lo más notorio de esta “visión” es que es prácticamente la misma que se ha planteado en todos los instrumentos de planificación económica hasta el momento, por lo que puede afirmarse que no es novedosa, no implica la superación de la visión de las “alianzas público-privadas”, no inserta un componente que lleve a la redistribución de la riqueza, y nuevamente retorna al cuestionado concepto de la “competitividad” cuya principal característica se basa en la fuerza de trabajo barata y el mantenimiento de privilegios fiscales y laborales para atraer a los “inversores”.

Nuevamente aparece el PIB como el principal indicador para medir la situación económica, cuando en sí es un dato global que no logra visibilizar las desigualdades sociales y especialmente las económicas. Lo más significativo del K’atún es lo que no aborda: no plantea una ruta estratégica para disminuir las inequidades, cuando ya se ha reconocido políticamente que es el principal problema del desarrollo en Guatemala.

Entre los desafíos y prioridades del K’atún como modelo de desarrollo se expone el Derecho a Vivir Libre de la Pobreza. Si bien aún se utilizan los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2011, se reconocen las fuertes brechas de desigualdad social, especialmente entre población indígena y no indígena, y entre población rural y urbana. Es positivo que se reconozca que el crecimiento económico no se ha desbordado hacia todos los estratos sociales; valoración que sería útil si se planteara como un reto estratégico para ser superado.

El objetivo de las políticas económicas se ha centrado en garantizar condiciones competitivas que aseguren la mayor rentabilidad de los negocios. Para ello se impone una exacerbada disciplina macroeconómica que, en la mayoría de los casos, ha imposibilitado o limitado la implementación de una política social activa que contribuya a elevar los indicadores sociales y reducir la pobreza en el país, incluyendo un mayor acceso a los servicios sociales por parte de las poblaciones más vulnerables, desde un enfoque más universal de la política social.

Esta valoración es muy relevante pero tampoco implica una ruta de abordaje para ser superada.

Por otra parte se reconoce que:

La distancia entre el quintil más rico y el más pobre es de veintiún veces, según lo evidencia la información estadística. Lo más alarmante es que dicha distribución continúa acentuándose, tal y como lo constatan las cuentas nacionales al mostrar que la proporción del PIB destinado a los trabajadores se ha reducido, mientras que lo distribuido al capital se ha incrementado más que proporcionalmente en los últimos años. Como resultado de todo ello se generan graves problemas en el equilibrio de la sociedad guatemalteca.

Nuevamente, si este aspecto implicara una acción de abordaje sería muy útil su planteamiento.

En la caracterización realizada sobre el estado de la situación del desarrollo social se reconoce que:

En la actualidad, el bienestar de las personas se define por condiciones de desigualdad y exclusión social construidas históricamente y que han condicionado sus posibilidades de acceso a recursos y servicios, para ellas y sus familias. La acumulación de estas exclusiones coloca en condiciones de vulnerabilidad a grupos poblacionales completos. Esa situación impide asumir con efectividad la gestión de una amenaza o evento adverso (económico, social o natural) y, como consecuencia, se profundizan las vulnerabilidades.

Además, reconoce que durante la década de 2001 al 2012 el crecimiento económico fue modesto, pero además no contribuyó a la reducción de los elevados niveles de desigualdad así como tampoco generó empleos dignos y decentes.

En cuanto al abordaje específico de la SAN, de entrada se plantean los cuatro pilares de la misma: **disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico**. Por su parte, entre los factores que se mencionan como determinantes del estado prevaleciente de la inseguridad alimentaria se mencionan:

Disponibilidad: *la ausencia de políticas que incentiven la producción de alimentos; la insuficiente infraestructura productiva y la falta de equipo adecuado que padecen los pequeños productores agrícolas. Esta situación se suma a malas prácticas de manejo post cosecha, transporte, acopio y distribución, lo que genera la pérdida de productos.*

Acceso: *es necesario acotar que los hogares rurales e indígenas perciben ingresos inestables e insuficientes, ya que continúan dependiendo fundamentalmente de la agricultura de subsistencia. Debido a su bajo poder adquisitivo, la falta de oportunidades de empleo y bajos salarios.*

Consumo: *es preciso tomar en cuenta que la alimentación está condicionada en gran medida por prácticas y costumbres específicas de cada región, características socioculturales de la selección, almacenaje, preparación y distribución de los alimentos en la familia son factores determinantes. La dinámica de las decisiones al respecto del consumo de alimentos dentro del hogar, conocida como “la decisión del consumo intrafamiliar”, determina qué y cuánto consumen los distintos integrantes del núcleo familiar. Esta dinámica privilegia usualmente el consumo de más y mejores alimentos por parte de los hombres, en particular de aquellos que se encuentran en edad productiva.*

Aprovechamiento biológico: *se relaciona con el estado de salud de las personas y con las condiciones sanitarias existentes en su entorno. De esa cuenta, las infecciones respiratorias agudas y la diarrea son las enfermedades que más afectan a los niños menores de cinco años, perjudicando su estado nutricional. Estas afecciones son más frecuentes en niños y niñas indígenas que viven en el área rural, cuyas madres tienen poca o ninguna escolaridad, más bajos ingresos económicos y menos acceso a los servicios de salud.*

El K'atún 2032 respalda la afirmación de supuestos avances en materia de SAN, tendencia que se planteó durante todo el gobierno del PP. Se supone que hay avances y aunque no son certeros, se reconoce que hay problemas de falsedad de datos y aún no se tomaban en cuenta los datos de la ENCOVI 2014, que mostraron el mayor retroceso en los niveles de pobreza registrados en las últimas dos (2) décadas.

Nuevamente se menciona el punto de “La Ventana de los 1000 Días” como la única estrategia visible en todo el documento.

Así las cosas, promover SAN en la etapa prenatal y durante los dos primeros años de vida de la niñez son acciones de urgencia que, a la vez, constituyen una “ventana de oportunidad” para prevenir la mortalidad infantil atribuible a la desnutrición. Se requieren acciones concretas que permitan promover la salud y el desarrollo de la niñez, lo cual está estrechamente vinculado con la nutrición y la salud de la mujer embarazada, en período de lactancia y en edad reproductiva.

En el apartado sobre “Prioridades, Metas, Resultados y Lineamientos” se establece solamente una meta, la cual se centra en la población menor de 5 años. Al respecto, es fundamental que se reflexione que la SAN es integral y no puede interpretarse solamente para un sector de la población. Esta consideración que ya se ha instalado en el imaginario de los analistas de SAN, es excluyente y se basa en el criterio de la “focalización”, que se aborda erróneamente al excluir población que necesita apoyos, bajo un supuesto sentido de priorizar. La focalización tiene un sentido estratégico, de abordar lo más urgente para superar etapas que vayan homogenizando las condiciones de la totalidad de una población. No se supone que implica que las acciones serán permanentes. El mejor ejemplo de esta interpretación es cuando se excluyen las acciones de apoyo alimentario a la niñez mayor de 2 años, lo que tiene consecuencias regresivas al superar esta edad.

Otra de las falencias del Plan K'atún 2032 es que no hace un análisis más profundo de las tendencias demográficas de Guatemala, consideraciones fundamentales para delimitar un plan objetivo y que pudo ser herramienta básica para programar acciones con suficiente tiempo de anticipación.

Para 2017, se puede interpretar que el plan habría transcurrido su primer año de implementación y en tanto que un gran porcentaje de funcionarios del PP vinculados a las temáticas de SAN se lograron mantener con el actual gobierno, es un referente de que debería tener seguimiento. Además, el hecho que el Presidente de la República, Jimmy Morales Cabrera, lo usara como referencia para su gobierno¹⁹, debería implicar al menos una acción institucional para su seguimiento. Sin embargo, a un poco más de un año de gobierno, no se publica un análisis de su seguimiento.

Considerando que la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015 (ENSMI) establece que el 46.5% de la población menor de 5 años sufre un estado de desnutrición crónica²⁰, la intención de reducir en 25% implicaría alcanzar una meta del 21.5% de la misma población. La reducción promedio en 20 años debería ser de 1.25% anual; sin embargo, si se quisiera mantener el año 2032 como año final del plan, ya es un reto que en 16 años se alcance esta meta, lo que constituye incrementar el promedio a 1.56% anual. Esto implica que es necesario realizar un esfuerzo que vaya más allá de mantener el seguimiento de las acciones que se observan fallidas durante el gobierno del PP. Para 2015, la población menor de 5 años en situación de desnutrición crónica fue de aproximadamente 905 mil personas.

Si bien el K'atún no realiza un análisis de crecimiento poblacional por edad, considerando las estimaciones de la CELADE²¹ una posible reducción en la tasa de natalidad que lleve a que un 8.7% de la población que en 2032 alcanzará los 22 millones de personas sea menor de 5 años, esta podría ser de 1,914,000. Por lo que si el 21.5% de esta población se mantendría en situación de desnutrición crónica, nos lleva a una población de 411,500 personas. Que un “plan de desarrollo” no tenga la valentía para asumir el reto de erradicar el hambre, solo evidencia que no existe el interés político para cambiar las condiciones políticas que mantienen las desigualdades.

Otra falencia que se observa en el K'atún relativa a la SAN, es que ubica a la población menor de 5 años como la única principal de las intervenciones estatales y el resto de la población se observa de forma marginal. Si bien este grupo poblacional es el más vulnerable, el hecho que sea prioritaria no implica excluir acciones que beneficien al resto de la población. La integralidad de los derechos humanos implica que se debe analizar el problema desde todos sus componentes. Estos niños pertenecen a familias que tienen integrantes de todas las edades, por lo que las carencias de los otros integrantes impactarán en toda la familia. De tres (3) resultados que se especifican, dos (2) se orientan específicamente a la población menor de 5 años y uno se orienta a toda la población, aunque solo en el componente de la Disponibilidad.

La siguiente tabla expone las Metas, Resultados y Lineamientos de las acciones que se espera implementar.

Tabla 1

Prioridad: *Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas menores de cinco años, con énfasis en grupos en condiciones de vulnerabilidad y en alto riesgo nutricional.*

Meta 1: Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka, garífuna y del área rural.

¹⁹ Solís, Fernando. “Una lectura política de las características del “gobierno de transición y normalización” de Jimmy Morales Cabrera y el FCN-Nación”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía. Año 11, Nos 51-52, marzo-octubre de 2016, páginas 5-67.

²⁰ INE. “V Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009”. Guatemala, 2010.

²¹ CEPAL. “América Latina y el Caribe. Observatorio demográfico 2015. Santiago de Chile”, 2015, página 84.

Resultado 1.1	Lineamientos
<p>Los niños y niñas menores de cinco años tienen un crecimiento acorde con su edad como resultado del consumo suficiente y pertinente de alimentos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> a) Intensificar las acciones para cerrar las brechas de desnutrición crónica entre niños y niñas indígenas y no indígenas, y entre la población rural y la urbana. b) Institucionalizar los programas exitosos, vinculados a la reducción de las principales desigualdades. c) Fortalecimiento del sistema de vigilancia epidemiológica nutricional y alimentaria, que incluya el monitoreo de la alimentación complementaria a partir de los seis meses de edad y la suplementación con micronutrientes. d) Garantizar la suplementación de hierro, ácido fólico, yodo y calcio a todas las mujeres en edad fértil, especialmente a quienes estén embarazadas. e) Establecer como norma nacional la implementación de postergación del pinzamiento del cordón umbilical durante el parto; la lactancia materna desde las primeras horas de vida y exclusiva hasta los seis meses; y la suplementación preventiva con zinc. f) Institucionalizar los procesos de educación para una adecuada selección y preparación de alimentos, con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. g) Promover buenas prácticas para la selección, preparación y conservación de alimentos. h) Involucrar en todos los procesos de toma de decisiones sobre SAN a la ciudadanía, en tanto sus miembros son reconocidos como sujetos de derechos y garantes de la pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna. i) Fortalecimiento y ampliación, a nivel departamental, municipal y/o comunitario, de los programas de salud reproductiva, en consonancia con la <i>Política de Desarrollo Social y Población</i>.
Resultado 1.2	Lineamientos
<p>El estado nutricional de los niños y niñas menores de cinco años ha mejorado gracias al aumento de la cobertura y calidad del agua y del saneamiento ambiental; además, se realizan acciones para la desparasitación, atendiendo las particularidades de las poblaciones mayormente afectadas por la desnutrición.</p>	<ol style="list-style-type: none"> a) Incrementar la cobertura de agua potable y saneamiento básico, considerando las características socioculturales de cada localidad. b) Desarrollar una gestión adecuada de las aguas servidas y los desechos sólidos en cada municipio. c) Diseñar e implementar un sistema de control de la inocuidad de los alimentos. d) Promover la educación en higiene, selección y preparación de alimentos. e) Desarrollar procesos de investigación y transferencia de conocimiento para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. f) Desarrollar, en el corto plazo, campañas masivas de desparasitación focalizadas en menores de dos años; en el mediano plazo, en niños menores de cinco años y, en el largo plazo, de manera universal (toda la población).
Resultado 1.3	Lineamientos
<p>El Estado garantiza a la población la disponibilidad de alimentos, especialmente a los niños y niñas menores de cinco años de los departamentos que presentan mayores tasas de desnutrición crónica.</p>	<ol style="list-style-type: none"> a) Recuperar la autosuficiencia alimentaria nacional. <ul style="list-style-type: none"> • Proteger y estimular la producción de granos básicos. • Desarrollar mecanismos para enfrentar las sequías y los procesos de desertificación, particularmente aquellos vinculados con la reforestación y sobreuso del suelo. • Generar mecanismos e instrumentos de política pública relacionados con el tema del agua, con énfasis en su uso agropecuario para la SAN.

	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción, diversificación y cultivo de semillas nativas locales. • Protección del germoplasma nativo y de las prácticas de agricultura orgánica que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional. <p>b) Desarrollar procesos de asistencia alimentaria como medida temporal, hasta restablecer los medios de vida de la población de los departamentos que enfrentan mayor riesgo de escasez alimentaria.</p> <p>c) Generar iniciativas de producción agrícola, diversificación y transformación productiva para asegurar el autoconsumo. Estas iniciativas deben articularse con las prácticas culturales y ancestrales, con equidad entre mujeres y hombres.</p> <p>d) Diseñar incentivos y subsidios a la producción de alimentos saludables para el consumo nacional.</p> <p>e) Establecer procesos de protección a la pesca, especialmente artesanal y de subsistencia.</p> <p>f) Estimular la producción local, con prioridad en las tres regiones donde la desnutrición crónica se expresa con más intensidad: noroccidente, norte y suroccidente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica para el mejoramiento de la producción agropecuaria, dirigida a pequeños y micro productores, con equidad entre hombres y mujeres. • Fortalecer los programas de capacitación y equipamiento para un adecuado manejo post-cosecha. <p>g) Fortalecer y consolidar el sistema de monitoreo y alerta sobre la escasez de alimentos, con indicaciones claras acerca de la ubicación territorial y los mecanismos de intervención y respuesta.</p> <p>h) Instalar sistemas de detección e información sobre el clima para orientar mejor los procesos productivos de granos básicos y otros alimentos.</p> <p>i) Fortalecimiento y ampliación de programas de asistencia alimentaria para población en situación de emergencia, con énfasis en casos de desnutrición aguda. Estos programas deberán tener pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna y procurar equidad entre hombres y mujeres.</p> <p>j) Verificar, monitorear y garantizar que en el mercado local exista oferta agropecuaria con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, especialmente para la población pobre y rural.</p> <p>k) Ampliación de cobertura y extensión territorial de los programas de alimentación escolar, partiendo de los centros de cuidado infantil y educación inicial hasta el nivel primario, con énfasis en las niñas pobres, indígenas y rurales y con pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna.</p> <p>l) Implementar medidas financieras y de aseguramiento de la producción para que, ante los eventos climáticos adversos, se dé una pronta recuperación de los medios de vida.</p>
Resultado 1.4	Lineamientos
<p>La población tiene acceso a alimentos e ingresos como resultado de las medidas para el equilibrio de precios y salarios, y estímulo a la empresarialidad impulsadas por el Estado.</p>	<p>a) Diseñar los mecanismos para promover el equilibrio entre los precios de los alimentos y el salario mínimo de manera que se garantice a las familias el acceso a los bienes y servicios de la canasta vital.</p> <p>b) Desarrollar habilidades empresariales (producción, administración, comercialización, comunicación y promoción de productos) en los microempresarios (as) y productores (as), especialmente en mujeres pobres, productoras jefas de hogar y población maya, xinka y garífuna en situación de pobreza, con el propósito de mejorar sus</p>

	<p>ingresos.</p> <p>c) Diseñar y poner en marcha programas de microcréditos con tasas subsidiadas para capital de trabajo e inversión productiva, dirigidos a microempresarios/as y productores/as, con énfasis en mujeres pobres, productoras jefas de hogar y población maya, xinka y garífuna, en situación de pobreza.</p>
--	--

El único resultado orientado al universo de la población es la prevalencia de acciones para promover las acciones empresariales. Solamente un componente plantea el equilibrio entre precios de los alimentos y el salario mínimo. No se observan acciones desde el Estado para hacer valer el cumplimiento de los derechos laborales que son violados, especialmente en las actividades agrícolas del sector rural. Tampoco se observa un cambio en el enfoque del abordaje del “apoyo a la pequeña y mediana empresa” que se ha implementado en prácticamente todos los gobiernos de la historia moderna, pero que no ha generado avances en el formato económico. Hasta el momento no se observa ninguna iniciativa orientada a “equilibrar” el costo de la Canasta Básica Vital (CBV) y los salarios mínimos. Es evidente la ausencia de un componente de “regulación” de los precios de los alimentos o de protección de los componentes de la Canasta Básica Alimentaria (CBA).

El abordaje del derecho a la alimentación en el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica

A nivel regional se diseñó el Plan para la Prosperidad del Triángulo Norte bajo la tutela de Estados Unidos. En éste se pretende promover una nueva etapa en el proceso de cooperación hacia los países del denominado Triángulo Norte de Centro América integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador, que se caracterizan en la actualidad por ser una de las regiones que más migrantes están generando hacia Estados Unidos, expulsados por la pobreza, la violencia y la falta de oportunidades. Este plan busca garantizar que estos países establezcan condiciones para frenar esta migración, especialmente mediante la consolidación de la institucionalidad que actualmente se considera cooptada por el crimen organizado.

El Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica se plantea “acciones innovadoras” para acelerar el “cambio estructural” en los países que lo integran. A pesar que la orientación de una propuesta de desarrollo generalmente busca generar un cambio que beneficie a una población determinada, el documento expone como objetivo específico la necesidad de frenar el flujo migratorio a los Estados Unidos, especialmente la crisis humanitaria que generó la migración de niños y niñas migrantes no acompañados en 2014.

En este sentido, plantea trabajar en cuatro áreas estratégicas²²:

²² Toda la información sobre el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centro América se ha recogido del documento con el mismo nombre publicado por el Ministerio de Economía (MIECO) en su página web: www.mineco.gob.gt/, en enero de 2017.

Tabla 2
Centro América: Líneas y Acciones estratégicas contenidas en el Plan para la Prosperidad del Triángulo Norte

Dinamizar el sector productivo	
<ul style="list-style-type: none"> i. Promoción de sectores estratégicos y atracción de inversión. ii. Fomentar la integración eléctrica regional. iii. Mejorar y expandir infraestructura y corredores logísticos. iv. Apoyar el proceso de integración regional. 	<p>Busca crear puestos de trabajo de calidad para mejorar las condiciones de operación del sector productivo en todos los niveles socioeconómicos. Por medio de acciones coordinadas a nivel regional que fomenten un mercado amplio, potencien las condiciones de cada país, generen mayor inversión y permitan la integración con el resto del mundo.</p>
Desarrollar el capital humano	
<ul style="list-style-type: none"> i. Expandir los sistemas de protección social y transferencias condicionadas. ii. Aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria, tercer ciclo y vocacional. iii. Mejorar la salud, nutrición y desarrollo infantil temprano. iv. Construir y mejorar la vivienda y el entorno habitacional. v. Favorecer la reinserción social y económica de los migrantes retornados. 	<p>Para desarrollar el capital humano, especialmente de niñas, niños, jóvenes y mujeres se dirigirán acciones para mejorar la infraestructura, cobertura y calidad de la educación; mejorar los niveles de salud, nutrición, desarrollo infantil temprano; y promoción de la salud sexual y reproductiva de la población joven. Acciones que irán acompañadas con la construcción y mejoramiento de viviendas y entornos habitacionales, así como a la inserción social y económica de los migrantes retornados.</p>
Mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia	
<ul style="list-style-type: none"> i. Ampliar programas de seguridad comunitaria y prevención social del delito. ii. Fortalecer los operadores de justicia y reducir la mora judicial. iii. Mejorar los centros penitenciarios y centros de atención de menores. iv. Ampliar y fortalecer los centros integrados de atención a víctimas de la violencia. 	<p>Se pretende reducir la tasa de homicidios en aproximadamente 10% por año durante el quinquenio 2016-2020, y mejorar la convivencia y reducir la violencia de género e intrafamiliar y promover la eficacia y eficiencia del sistema judicial. Eso por medio de la ampliación de la cobertura de los programas de seguridad comunitaria y prevención social del delito, incremento de la profesionalización policial y fortalecer las instituciones de investigación del delito. Además por medio de mejoras al marco legal y las capacidades de los operadores de justicia para combatir el narcotráfico, la extorsión, la trata y el tráfico de personas y el lavado de activos. Además por medio de la promoción de la disminución de la mora judicial, la mejora de la infraestructura de los centros penitenciarios y centros de atención de menores y la ampliación y fortalecimiento de centros integrados de atención contra la violencia intrafamiliar y contra la mujer.</p>
Fortalecer las instituciones	
<ul style="list-style-type: none"> i. Fortalecimiento de la administración tributaria. ii. Promoción de la convergencia de los sistemas tributarios. iii. Mejoramiento de la transparencia y efectividad del gasto. 	<p>Para fortalecer las instituciones se dirigirán acciones que aumenten la eficiencia y la transparencia de la administración pública, la gestión por resultados y la rendición de cuentas. Los procesos de selección, evaluación y retiro de los servidores públicos serán fortalecidos con la introducción de evaluaciones de competencias e integridad. Esto en seguimiento con estándares internacionales de transparencia</p>

	<p>en adquisiciones del Estado, planeación fiscal y financiera con marcos de gasto de mediano plazo, y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión independientes y organismos de control internos y externo. Para garantizar la sostenibilidad de estos esfuerzos se dará prioridad al fortalecimiento de las administraciones tributarias.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia con información del documento del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centro América.

Como puede observarse en la tabla anterior, se exponen iniciativas y acciones que se supone ya han sido ensayadas en anteriores planes, sin resultados tangibles. Lo novedoso del mismo es que por primera vez se impulsa un plan de desarrollo de carácter regional entre los tres países considerados los más retrasados socialmente en el continente americano. Éstos se destacan por exponer altas tasas de criminalidad, homicidios, pobreza, desigualdad social, racismo y violencia contra la mujer y la niñez. Si bien apenas se menciona de forma marginal, los tres (3) países sufren del proceso de descomposición social derivado de la herencia de los gobiernos militares vinculados al narcotráfico y la marginalidad social, como lo es el fenómeno de las “maras”. En los tres (3) países, además la corrupción y la impunidad han logrado la consolidación de poderes fácticos que ya ejercen poder político y han logrado frenar el desarrollo de agendas democráticas e incluyentes. Estos hechos se constituyen en la principal fuente de expulsión de familias enteras hacia las regiones urbanas y el extranjero, principalmente Estados Unidos.

Financieramente se expone que entre los tres (3) países y sus aliados –que no se especifican– invertirán más de US\$ 20 mil millones para la ejecución del plan. Además, se supone que se desarrollarán alianzas con la sociedad civil y sector privado para dar seguimiento al mismo. Las acciones que se vinculan a la SAN implican un monto estimado de US\$ 2,280 millones, es decir, un poco más del 10% del total. El documento no explicita en qué país se invertirán los montos, mientras que la estimación de la población de los tres (3) países será de 39 millones en 2030. En tanto que estos apoyos implican incluir a la población en situación de extrema pobreza que actualmente es de prácticamente la cuarta parte de la misma, se prevé que unos 10 millones de personas se podrían encontrar en los quintiles más bajos en 2030.

La temática de SAN se observa presente en el documento, aunque no desarrolla una línea específica. Se incluye un apartado en la línea estratégica de “*Promoción de Sectores Estratégicos y Atracción de Inversión*” en lo referente a “*Apoyo a la Agricultura y la Seguridad Alimentaria*”, en los aspectos de financiamiento, asistencia técnica y adopción de tecnologías apropiadas, infraestructura de riego, producción de alimentos y encadenamientos productivos; además, acceso a tierra, crédito y semillas para 500 mil familias en zonas vulnerables, sumando una inversión de US\$ 1,500 millones. Esto implica un promedio de US\$ 3 mil dólares por familia, aunque se supone que el apoyo no es directo y se espera que se mantenga la modalidad en la que fundaciones privadas se mantengan como ejecutoras de estos fondos.

En la línea de “*Desarrollar el Capital Humano*” se incluye el apoyo a las Transferencias Monetarias Condicionadas, para lo cual se espera invertir US\$ 1,800. En esta misma línea se incluye la acción “*Mejorar la Salud y Nutrición y Desarrollo Infantil Temprano*”, en donde se expone el apoyo nutricional y sanitario para la población menor de 2 años y mujeres embarazadas, en sintonía con la ya implementada Iniciativa SUN²³. Para esta acción se espera invertir US\$ 780 millones para alcanzar a 7.8 millones de beneficiarios, lo que implica un apoyo promedio de US\$ 100 dólares por persona.

Concretamente, el plan no aporta nada novedoso a las acciones que ya se han implementado, especialmente en el último lustro. Acciones que se han visto neutralizadas por la corrupción y el clientelismo político a favor de grupos que se organizan detrás de los partidos políticos tradicionales vigentes. Evidentemente, mientras no se realice una adecuada evaluación del impacto de las intervenciones de los “*Encadenamientos Agrícolas*” y de las “*Transferencias Monetarias Condicionadas*” para realizar cambios en su funcionamiento, el impacto será limitado.

²³ La Iniciativa SUN (SCALING UP NUTRITION – Estrategia de los 1000 Días), es la estrategia que prioriza en la niñez menor de dos años en materia de apoyo a la seguridad alimentaria. Es financiada por el Gobierno de Estados Unidos por medio de la USAID, e implementada por ONG nacionales y estadounidenses.

Por otra parte, mientras no se logre que las entidades estatales implementadoras no logren un carácter autónomo que las desvincule de los partidos políticos así como no se fortalezcan sus metodologías, tampoco se logrará un impacto sostenible.

A modo de conclusión

El abordaje de una Agenda de Desarrollo incluyente, democrática y legítima, para frenar las causas que provocan hambre y pobreza, es de carácter urgente. Sin embargo, esta situación no implica la implementación de acciones aceleradas y sin el respaldo social que logre legitimar los procesos y sus contenidos. Debe promoverse un proceso ordenado, respetuoso de las diversidades y enfoques así como con la representatividad adecuada de todos los sectores de la población. Esto promoverá un proceso que realmente logre sostenerse en el tiempo y trascienda gobiernos y coyunturas complejas, y no que solamente responda a iniciativas y financiamientos generados en otros países.

Los dos procesos de Agenda de Desarrollo que actualmente están vigentes: “*Plan Nacional de Desarrollo K’atún: nuestra Guatemala 2032*” y “*Plan para la Prosperidad del Triángulo Norte*”, tanto en Guatemala como en el denominado Triángulo Norte de Centro América, no han logrado generar la movilización social necesaria para visualizar todas las expectativas de la sociedad guatemalteca. De hecho, a pesar de mencionarse reiteradamente la necesidad de generar “cambios estructurales”, no plantean novedades y más se observan como la continuación de agendas empresariales derivadas de círculos muy cerrados, con una temporalidad muy limitada.

La fragilidad de las políticas públicas de Guatemala se observa ante el fenómeno del cambio de gobierno de Estados Unidos, que podría poner en riesgo los procesos que se han impulsado ante el anuncio de contraer las políticas exteriores, incluidas las agrícolas y alimentarias. Esta situación podría traer como consecuencia la reducción de la cooperación estadounidense y el consecuente debilitamiento de las políticas implementadas, ya sea desde el Gobierno de Guatemala o por medio de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés). Esta situación podría verse como una oportunidad para repensar lo avanzado hasta la actualidad, en tanto que como políticas se ven estancadas en iniciativas y financiamiento. Podría ser positivo para cerrar procesos que hasta el momento no se observan sostenibles y autónomos.

En la actualidad, tanto en Guatemala como en los países vecinos se han desarrollado procesos desde la sociedad civil organizada que han logrado consolidar agendas de desarrollo para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación Adecuada. Esto especialmente por medio de la agenda del Desarrollo Rural Integral (DRI), que busca la democratización de los recursos productivos para beneficiar a la población más vulnerable socialmente. Sin embargo, estas iniciativas han sido frenadas por sectores que se benefician de las desigualdades, política y económica, que mantienen a Guatemala a la zaga del desarrollo en el continente americano.