

# Enfoque

Análisis de situación

Año 14, No. 85, 25 de agosto de 2022

## Las políticas rurales en la encrucijada: la debacle de las políticas y programas agrarios y agrícolas en Guatemala, y su impacto en la profundización del hambre

Por Ricardo Zepeda

Sociólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Investigador social sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, con especialidad en políticas públicas para la realización del Derecho a la Alimentación: nutrición, comercio, agricultura, cooperación internacional y conflictividad agraria y socio ambiental. Colaborador de El Observador y coordinador del Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación de Guatemala.

### Introducción

Como un efecto socioeconómico de las acciones de prevención de la Pandemia del Covid-19, Guatemala experimenta la segunda crisis alimentaria más grande de América Latina y el Caribe en términos del número de personas en crisis o peor (IPC Fase 3 o superior), con 3,73 millones de personas en estas fases hasta marzo de 2021, de los que 400 mil personas se encontraron en situación de emergencia<sup>1</sup>.

Sin embargo, el abrupto incremento de personas en situación de hambre en Guatemala tiene una explicación que va mucho más allá de la crisis socioeconómica provocada por la pandemia. Previamente, el reporte del Estado de la

Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo realizado por el Sistema de Naciones Unidas, exponía que en la región centroamericana, Guatemala fue el único país que creció en cuanto al número de personas subalimentadas, pasando de 2.5 millones en el periodo 2004-2006, a 2.9 millones en 2018-2020<sup>2</sup>.

Durante las últimas dos décadas, los abordajes de las problemáticas del medio rural guatemalteco han cambiado el rumbo de las políticas públicas, llevando a fuertes impactos sociales y políticos que, en la actualidad, se traducen en agudización de problemáticas como el hambre, la pobreza, y la expulsión del campo de miles de familias campesinas. Se destaca, en especial,

1. 6°. Reporte Global de la Crisis Alimentaria 2022 realizado por la Red Global contra la Crisis Alimentaria y la Red de Información en Seguridad Alimentaria.
2. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2021. "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos. Roma". Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés). El reporte indica que en la región centroamericana solamente Honduras y Nicaragua superan el millón de personas en esta situación -1.3 millones en ambos casos-; mientras que Costa Rica, El Salvador y Panamá no superan el medio millón en cada caso.

la hegemonía por parte de una incipiente burguesía agraria de los espacios del poder local, en concordancia con los eslabones del gran capital oligárquico que controla el Estado guatemalteco desde su fundación.

Se mantiene la tendencia estatal por favorecer la ampliación del agronegocio como uno de los ejes fundamentales del modelo de acumulación capitalista imperante, dejando a la población campesina en medio de una situación de expulsión de sus territorios por medios no violentos y violentos, en un contexto en donde la llamada conflictividad agraria se agudice –la que particularmente se relaciona con la histórica y desigual distribución de la tierra, su propiedad y posesión en pocas manos, lo que ha limitado el acceso a los campesinos, pequeños y medianos productores-, sin que el Estado asuma un rol de rector y dejando a los que trabajan la tierra y sobreviven de ella en una situación de desventaja, un proceso en el que las fracciones terratenientes del capital utilizan todas sus influencias por destruir a los que consideran sus enemigos.

Si bien el hecho que se incremente la pobreza y desnutrición debería provocar la búsqueda de esfuerzos por diseñar propuestas de abordaje, los sucesivos gobiernos han venido impulsando políticas totalmente opuestas a los intereses de la población más pobre, la población campesina de subsistencia. En sintonía con su carácter neoliberal, el Estado guatemalteco reduce los recursos y actividades en materia de políticas sociales. En complemento, se mantienen las políticas permisivas para que la gran industria agrícola, incluso, la minera, mantenga sus operaciones extractivas intensivas. Si bien esta tendencia ya abarca, por lo menos, los dos últimos gobiernos con mayor énfasis, el rasgo distintivo de la actual gestión de Alejandro Giammattei Falla y Vamos es el cierre definitivo de entidades que, incluso, en una agenda agroexportadora, cumplían una función de apoyo a la población campesina marginal mediante subsidios que, si bien no implicaban un impacto substancial en sus

capacidades productivas, daban algún soporte para la subsistencia familiar de autoconsumo, o de economía mercantil simple<sup>3</sup>.

Desde la década de 1990 se promueve “Nueva Agricultura” y el enfoque de la “Nueva Ruralidad” como un proceso para “reconvertir el agro guatemalteco y llevarlo hacia el desarrollo” que, más allá de la parafernalia del concepto, se constituye en el abordaje neoliberal del mundo rural en el que el “campesino” no tiene cabida.

Como tal, la “Nueva Ruralidad” implica un reordenamiento global de las actividades productivas en las que los países más pobres dejarán de producir alimentos debido a su baja rentabilidad y por no ser “competitivos”; por lo consiguiente, deberán importarlos, en especial los granos básicos, a la vez que suplirán la producción de alimentos interno con cultivos que tengan alguna ventaja comparativa, para su producción y exportación; en otras palabras, introducir, potenciar y promover los monocultivos como la palma africana, la caña de azúcar, el banano, la teca, el piñón, la melina, etc., pues los mismos sí son competitivos.

Si bien se observa como una “fórmula” muy simple y lógica, no aborda los impactos sociales colaterales que conlleva y, en especial, para las personas más vulnerables. En otros países se demostró que dicho modelo no ha sido sostenible para los sistemas alimentarios y solamente beneficia a un conjunto de productores con capacidad de insertarse en el mercado global, pero no a los pequeños y medianos que cultivaban para la subsistencia. Para Guatemala, además, ha implicado una nueva condicionante de su Dependencia Alimentaria con los grandes monopolios privados, que serán quienes determinarán los precios de los alimentos, y la ha venido convirtiendo en un país importador de alimentos y granos básicos.

Si bien el impacto de la Pandemia del Covid-19 implicó profundas consecuencias en un sistema

3. Los programas del MAGA dedicados al agro han experimentado importantes recortes presupuestarios en los últimos años, en especial, los programas que tienen relación con la producción de alimentos que llevan a cabo pequeños productores, la distribución de fertilizantes, y en general, en apoyo a los pequeños y medianos productores. Programas como el PAFEC, que después pasó a ser el PAAF, y que desde el año pasado ya mostraba una reducción ostensible en cuanto a su presupuesto, para el presente año prácticamente fue anulado y trasladado a otro programa.

alimentario que ya estaba muy debilitado, actualmente el gobierno lo argumenta como la “principal” causa de la ampliación del hambre y la pobreza, aunque tanto la actual administración como las anteriores han contribuido a profundizar esa crisis del agro guatemalteco y de la producción alimentaria con programas y políticas que hasta ahora, no han abordado ni enfrentado –ni pretenden hacerlo– algunas de las principales problemáticas de fondo como son la profunda e histórica desigualdad en la tenencia y propiedad de la tierra, y el abandono por parte del Estado, de un enfoque de desarrollo colectivo.

De esta forma, el gobierno de Alejandro Giamattei Falla y Vamos igualmente ha encaminado un conjunto de acciones “emergentes” para incurrir frecuentemente en la asistencia alimentaria de forma desordenada y plegada a los intereses clientelares en función de los grupos que integran el “Pacto de Corruptos”<sup>4</sup>, lo cual ha repercutido, obviamente, en la profundización de los niveles de desnutrición infantil y en una crisis alimentaria sin precedentes, al punto que un informe del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que fue dado a conocer a finales de mayo del presente año, advierte sobre la crisis alimentaria en el mundo, y en Centroamérica particularmente<sup>5</sup>.

Guatemala no está en posibilidades –como tampoco lo hizo con las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM)– de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) debido a que está muy lejos, por ejemplo, de cumplir con la seguridad alimentaria de la población, mucho

menos con la soberanía alimentaria, y ya se ha alertado, a la par, que se avecina un proceso de estanflación<sup>6</sup> a nivel del mundo capitalista occidental, en tanto que en Guatemala ya se observan incrementos significativos de los precios y la profundización en la pérdida del poder adquisitivo de la población con relación a la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Ampliada (CBA), comparables con la inflación que se registró en 2010 y 2011 como resultado de los efectos de la crisis financiera de 2008-2009.

En ese sentido, este ensayo pretende identificar las vinculaciones que tiene el debilitamiento de las políticas y los programas orientados al medio rural y al agro guatemalteco en el sistema alimentario nacional y en la profundización del hambre en Guatemala, para lo que se procede a caracterizar los principales rasgos de las nuevas políticas y programas agroalimentarios que se han impulsado por los gobiernos de turno a partir de la introducción del modelo de la “Nueva Agricultura”, y el enfoque de la “Nueva Ruralidad” desde la década 1990, que desmontó el Sector Público Agrícola (SPA) que se instaló dentro del modelo desarrollista instaurado durante los gobiernos militares en la década de 1960 –rescodo de la institucionalidad construida durante los dos gobiernos revolucionarios de 1944-1954–, así como en lo que va de la última década, a la vez que analizar y valorar los impactos en la agudización de la pobreza, el hambre y las migraciones de la población guatemalteca hacia Estados Unidos, fundamentalmente.

4. Alianza política promovida por el actual gobierno con grupos de extrema derecha, de las corporaciones empresariales, grupos vinculados al narcotráfico y paramilitares que se han organizado para violentar el Estado de Derecho a favor de intereses conservadores y anti democráticos.
5. *Global Network Against Food Crises. The 2021 Global Report on Food Crises (GRFC 2021)*. Recuperado en: <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2021>. La información referida a Guatemala abarca las páginas 145-149.
6. La estanflación es un proceso económico que implica un estancamiento de la producción real de mercancías, acompañado del incremento de precios que agudiza la espiral inflacionaria, y en donde las políticas de estabilización monetaria son insuficientes para evitar la crisis, a la vez que se generan altos impactos sociales y políticos.

## El enfoque de la Nueva Ruralidad contra el mundo campesino

Los procesos de globalización han determinado cambios importantes de los espacios agrarios y los sistemas alimentarios de los países dependientes, mediante la llegada de fuertes capitales que buscan “ocupar” los espacios campesinos hacia una producción tecnificada y acoplada a los procesos comerciales globales.

Las importantes “reservas” de recursos naturales que se han logrado mantener en los países pobres, se ubican en la mira de los grandes intereses corporativos alimentarios. En este “modelo”, la vida campesina no tiene cabida y más bien se identifica como un obstáculo, un atraso, que es necesario superar para poder ocupar enormes extensiones de territorio. Esto ha provocado la conflictividad social en la disputa histórica por la tierra y los recursos naturales, y ha generado cambios en las estructuras sociales que conllevan una reconfiguración de las anteriores dicotomías “campo-ciudad” y lo “urbano-rural”. Inicialmente, el campesino es llevado hacia la marginalización socavando sus fuentes de subsistencia, esto es, la tierra y los medios para su reproducción, para posteriormente desplazarlo y expulsarlo del campo. A la par, se ha desarrollado un “constructo teórico” para la difusión de una narrativa y un discurso que justifica dicho proceso, y se impuso políticamente en los países agrarios dependientes el nuevo modelo que se denominó Nueva Ruralidad.

Las campañas de promoción a favor de este enfoque plantean que la Nueva Ruralidad debe asumirse como una oportunidad para superar las estructuras “arcaicas” que han mantenido a la población campesina en la pobreza. Se plantea que el mundo campesino debe modernizarse y acercarse a “mecanismos novedosos” para acceder a nuevas oportunidades de desarrollo, hacia posibilidades de empleo más formal y, por ende, mejor remunerado. Como ejemplos exitosos se plantean casos de encadenamientos urbano-rurales, los empleos rurales no agrícolas, la provisión de servicios ambientales, las certificaciones agroambientales, o las “ciudades intermedias” para conectarse en la provisión de servicios a distancia, entre otras.

Mara Rosas expone que:

*Sus propuestas estratégicas no se constituyen en repliegue; más bien, son enfoques para construir nuevas estructuras sociales y reposicionar a las comunidades en sociedades capaces de integrar sus miembros en un proceso organizado de avance hacia el bienestar y solidaridad. La idea de que las comunidades rurales pierden sus características tradicionales en su contacto con el sistema capitalista resulta ser una visión demasiado simplista de un hecho que ha estado presente a lo largo del desenvolvimiento de los espacios rurales<sup>7</sup>.*

En la teoría se plantea que mediante la implementación de enfoques empresariales se pueden alcanzar niveles de “desarrollo humano” en el campo para todos sus habitantes, tal es el caso de la “competitividad” para generar mayor riqueza a menor costo, o la “eficiencia” para el desempeño de los procesos productivos. Evidentemente, existe una ausencia de análisis sobre cuál es la naturaleza del Estado neoliberal que propone este formato; además, se dejan de lado las agudas contradicciones y desigualdades que caracterizan a las sociedades capitalistas agrarias, y que han configurado el campo de las naciones. Tampoco se comprende que las culturas de los Pueblos Indígenas tienen una profunda relación con la tierra, con sus medios de sobrevivencia y de organización.

7. ROSAS-BAÑOS, Mara. “Nueva Ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad”. En: Economía Ambiental y Economía Ecológica. Polis [online]. 2013, volumen12, No. 34 [citado 022-07-03], páginas 225-241. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682013000100012&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682013000100012&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-6568. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000100012>.



*En la teoría se plantea que mediante la implementación de enfoques empresariales se pueden alcanzar niveles de “desarrollo humano” en el campo para todos sus habitantes, tal es el caso de la “competitividad” para generar mayor riqueza a menor costo, o la “eficiencia” para el desempeño de los procesos productivos.*

Como todo ser humano, las comunidades campesinas tienen derechos. En especial, tienen el Derecho a no ser explotados en el desempeño de sus actividades de sobrevivencia, y el Estado tiene la Obligación de garantizar que este derecho se respete. Incluso, se tergiversa que defender los derechos de las comunidades campesinas se basa en defender sus “características tradicionales”. No se asumen críticas de fondo y se difunde la falsa idea que los cuestionamientos a esta lógica buscan promover la reproducción del “pobre rural”, como si fuera algo pintoresco que le fuera útil a los países dependientes.

La Nueva Ruralidad, mediante su extensión agrícola denominada Nueva Agricultura, también plantea -y este es el núcleo central y duro del planteamiento- la introducción de nuevos cultivos, monocultivos, orientados a la exportación, con la finalidad de insertarse en los procesos de globalización económica con rasgos empresariales a los que los campesinos no tienen acceso, o en los que, en el mejor de los casos, se ven convertidos en los eslabones más débiles de las cadenas productivas y comerciales. Al imponerse que los eslabones más fuertes son los que determinan los cultivos a implementarse, además de las técnicas agrícolas que se deben utilizar, arrincona al productor agrícola a una situación de dependencia en la que no tiene capacidad de desenvolverse.

El ser “campesino”, en el sentido de la persona que trabaja su tierra para generar su sustento y el de la comunidad, es algo que ya no tiene cabida en estas concepciones y margina a las familias del campo, en tanto no se logren incorporar a estos modelos. Se confronta con una realidad en la que no se tiene tierra, no hay acceso a créditos, mucho menos a “seguros agrícolas”, además que se impone el uso de semillas comerciales, incluso transgénicas, con sus respectivos “paquetes agrícolas”<sup>8</sup>.

La Nueva Ruralidad se basa en el planteamiento errático de equiparar como similares los conceptos de “desarrollo” y “riqueza”, dejando a las posibilidades del mercado la satisfacción de las necesidades de la población, y estableciendo al Estado un papel subsidiario y utilitario-represivo ante cualquier muestra de inconformidad por la profundización de las desigualdades que causa el modelo. En tal sentido, el incremento del capital se dará a partir de “modernizar” los mecanismos y técnicas para la producción agrícola y explotación de recursos naturales -minerales, agua, maderas, incluso plantas y animales, entre otros-, en una modalidad de eficiencia donde la “reducción de costos” operativos es básica. Con el argumento de la “competitividad”, esto se traduce en mantener los “bajos salarios” en extremo que, además implica mantener a sus trabajadores en situación de empleo marginal. Se supone la incorporación al sistema capitalista del conjunto de actividades económicas y sociales agrícolas que anteriormente escapaban de su influencia, con el objeto de alimentar los mercados globales.

Los nuevos formatos que impone la Nueva Ruralidad necesitan “trabajadores del campo”, en menor número y con formación técnica, que se adiestren en la aplicación de tecnologías y el manejo de maquinarias agrícolas. Las grandes empresas agroexportadoras compiten por el territorio con la población campesina y avanzan la frontera agrícola hasta donde lo

8. Conjunto de compuestos químicos diseñados para la sobrevivencia de los cultivos comerciales como fertilizantes, herbicidas, y químicos para el control de plagas; además de sistemas de riego.

hasta donde lo permita la geografía. Esto, además implica la pérdida de la diversidad biológica, a menos que la existencia de la misma sea rentable. Además, compite con las comunidades y poblaciones por los recursos naturales, especialmente el agua. En cuanto a la posibilidad de que sus actividades y los impactos ambientales sean monitoreadas y sancionadas por parte del Estado, se apela a la “libertad empresarial”<sup>9</sup>.

*La Nueva Ruralidad se basa en el planteamiento errático de equiparar como similares los conceptos de “desarrollo” y “riqueza”, dejando a las posibilidades del mercado la satisfacción de las necesidades de la población, y estableciendo al Estado un papel subsidiario y utilitario-represivo ante cualquier muestra de inconformidad por la profundización de las desigualdades que causa el modelo.*

En la estrategia para imponer la Nueva Ruralidad se ubica como primer paso el abandono de los Estados a todas aquellas expresiones de apoyo a la Economía Familiar Campesina, como se ha denominado a las actividades campesinas de subsistencia. Se impulsa el retroceso del “mundo campesino” tal como se reconoce en los imaginarios nacionales como el de la familia numerosa, dedicada a actividades agrícolas de pequeña escala, productor de alimentos para el autoconsumo y el comercio en pequeños circuitos comerciales. La población campesina, que hace tan solo dos décadas se estimaba abarcaba a la mitad de la población nacional, viene decreciendo en número y territorio, perdiendo poder político de sus espacios que, si bien nunca le implicó cambios tangibles en sus condiciones de vida, le daban algún nivel de “protección” frente a las amenazas de grandes corporaciones a sus medios de vida<sup>10</sup>.

### **Las políticas agroalimentarias que han definido las intervenciones estatales para el fortalecimiento del Sistema Alimentario nacional.**

El Sistema Alimentario de un país se define como el conjunto de factores que, de forma interdependiente, se vinculan para garantizar que una población logre el acceso a una alimentación adecuada, tanto en cantidades como en calidad. En tanto que se incluye una gran cantidad de factores en constante cambio y dinamismo, un sistema alimentario es sumamente complejo e implica que los procesos sociales, políticos, económicos, comerciales, ambientales, culturales, entre otros, logran un equilibrio que permite que las múltiples comunidades que componen e integran un entorno geográfico, logren alimentarse en cantidades y variedad de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades fisiológicas y culturales, por tiempos prolongados.

La interdependencia de elementos que lo componen implica que un sistema alimentario es frágil, por lo que requiere que se cumplan un conjunto de factores sociales y políticos que llevan a que las poblaciones logren acceder a sus alimentos. En tal sentido, el Estado debe definir acciones estratégicas para garantizar que, en el tiempo y el espacio, los sistemas alimentarios funcionen adecuadamente para responder a las demandas en lo internacional, nacional o regional.

La Constitución Política de la República de Guatemala orienta al Estado para que desde sus acciones se establezca un Sistema Alimentario nacional estable y sostenible; para que

9. Como parte de las “estrategias de inversión” se busca el control de las expresiones de participación ciudadana, lo que ha llevado a la persecución e, incluso, asesinato de personas que elevan sus voces contra hechos de contaminación, o por el acaparamiento de los recursos naturales.
10. En 2018, la población rural se estableció en 46%, y la urbana en 54%. Instituto Nacional de Estadística (INE), 2018. “XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda”. Guatemala.

los alimentos se mantengan disponibles, accesibles económicamente y con la calidad requerida para garantizar una adecuada alimentación de su población<sup>11</sup>. El Estado debe mantener un constante monitoreo de la existencia, disponibilidad y precios de los alimentos que se consideran claves para la población<sup>12</sup>. En tal sentido, si un alimento básico se escasea o encarece puede llevar a una situación de crisis alimentaria a una población, y el Estado desarrolla sus instituciones para determinarlo y debe tomar todas las decisiones necesarias para garantizar el acceso. La disponibilidad de alimentos básicos es un factor de seguridad nacional, por lo que el Estado define como delito el acaparamiento o el conjunto de actividades que obstaculizan el acceso de la población a los alimentos.

Previamente a la consolidación de los procesos de globalización, el desarrollo de los Pueblos tuvo como base el desarrollo de las capacidades productivas de los pequeños productores y los mercados internos, intrarregionales, que ubicaban en similitud de condiciones, las posibilidades de intercambio e implicaban una mayor comunicación entre productores y consumidores. En general, los precios de los alimentos se establecían muy cercanos a los costos reales, lo que fue determinando, aunque de forma lenta y pausada, la consolidación de los sistemas agroalimentarios nacionales para soportar el crecimiento poblacional. Si bien fueron constantes las situaciones de vulnerabilidad alimentaria, las mismas eran fortuitas y se derivaban especialmente de desastres naturales y conflictos armados; y ante tales eventos, las naciones se iban organizando para controlar las vulnerabilidades.

El hecho que los Sistemas Alimentarios tengan una fuerte dependencia de los Estados implica que, si no se impulsa una adecuada rectoría y gobernanza de sus funciones, el necesario equilibrio que lo alimenta se pueda romper. Contradictoriamente, en las últimas décadas las naciones bajo el control neoliberal retroceden en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, en favor de ceder poder a las grandes corporaciones y transnacionales alimentarias, socavando la Soberanía Alimentaria de estas naciones.

*Previamente a la consolidación de los procesos de globalización, el desarrollo de los Pueblos tuvo como base el desarrollo de las capacidades productivas de los pequeños productores y los mercados internos, intrarregionales, que ubicaban en similitud de condiciones, las posibilidades de intercambio e implicaban una mayor comunicación entre productores y consumidores.*

Esta situación que no es gratuita y responde al tráfico de influencias que las corporaciones alimentarias accionan para su favor por medio de funcionarios públicos que, a pesar de ocupar cargos de forma transitoria, vulneran las normativas y regulaciones para darle entrada a las mismas. Una vez el sistema está socavado y se muestra “débil” frente a las corporaciones, se pierde el control de los precios de los alimentos y la población pierde acceso a la alimentación adecuada.

Los operadores políticos de las grandes corporaciones agrarias y agrícolas influyen y controlan el Estado para que este cambie de orientación; para debilitar las funciones orientadas a responder a las necesidades de las familias campesinas; e, incluso, clausurando las entidades más específicamente

11. Como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el **CAPÍTULO II: DERECHOS SOCIALES. SECCIÓN SÉPTIMA: SALUD, SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL, Artículo 99. Alimentación y nutrición.**

*El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.*

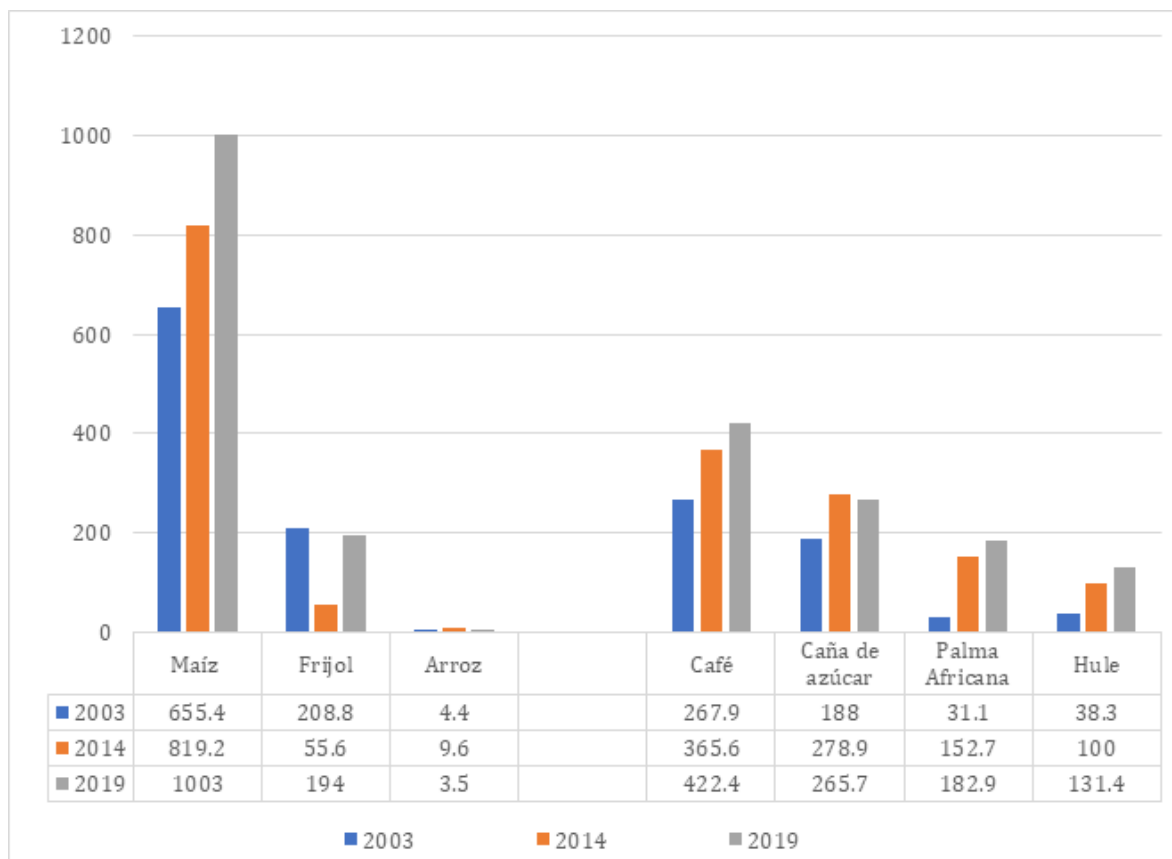
12. El mejor ejemplo es el maíz, que se define como el principal alimento de las dietas nacionales y que lleva a que Guatemala sea el país con mayor consumo de maíz en el mundo, en especial mediante la tortilla, que cada habitante nacional consume en alrededor de una libra al día.

orientadas a ello. Por el contrario, se privilegia el conjunto de actividades que se supone “vinculan” a los productores agrícolas con los eslabones primarios de las corporaciones alimentarias, los denominados “encadenamientos productivos”. Las fuerzas corporativas alimentarias globales también desarrollan enlaces con los grupos de poder local, y de esta forma poder ingresar sin mayor problema en nuestros países.

La fragilidad de los sistemas alimentarios posibilitó el ingreso de enfoques que suponían una solución extraordinaria a los problemas de inseguridad alimentaria, especialmente mediante la Revolución Verde, así como la institucionalización global de la asistencia alimentaria, siempre que se garantice que los Estados “comprende” alimentos a estas corporaciones. Una de las mayores muestras del debilitamiento del Sistema Alimentaria nacional se puede observar a partir del “retroceso” que sufren los cultivos de alimentos de consumo nacional frente los cultivos para la exportación. Si bien en la última década el maíz logró “recuperar terreno” y se mantiene como el principal cultivo nacional, el frijol y el arroz se encuentran prácticamente estancados. Por otra parte, los cuatro principales cultivos para la exportación prácticamente duplican su territorio en dos décadas. Evidentemente, las necesidades alimentarias de una población creciente han tenido que satisfacerse por medio de la importación.

**Gráfica 1**

**Guatemala: superficie cultivada de alimentos de consumo nacional vrs. superficie cultivada con mercancías para la agroexportación para los años 2003, 2014 y 2019 (Cifras en miles de hectáreas)**



Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2019-2020. Instituto Nacional de Estadística (INE).



## La crisis de Seguridad Alimentaria y Nutricional como impacto de la Pandemia del Covid-19

Mantener la información básica actualizada es una actividad fundamental para todo Estado, para tomar decisiones estratégicas en políticas públicas, en especial, cuando se han sufrido los embates socioeconómicos de una Pandemia como la del Covid-19, y la ocurrencia de dos graves tormentas como Eta y Iota que, en 2020, afectaron a, por lo menos, 2.4 millones de personas en Guatemala<sup>13</sup>.

Previo a la Pandemia del Covid-19, el 75% de la población se encontraba en una situación de informalidad laboral, mientras que el 59.3 % se encontraba bajo la línea de pobreza general, y el 23.4% bajo la de pobreza extrema<sup>14</sup>. Sin embargo, en la etapa posterior a estas situaciones críticas, aún no se realiza ni existe una evaluación formal por parte del Estado guatemalteco ni del gobierno de turno de Alejandro Giammattei Falla y Vamos, por lo que se hace necesario utilizar información de monitoreos muy específicos<sup>15</sup>.

En cuanto a la desnutrición crónica<sup>16</sup>, no existe una actualización de datos desde 2017, los que indican que el 46.5% de la población infantil se encuentra en esta situación, y que supone una disminución del 3.3% en el periodo 2008-2014. Sin embargo, aún es factible afirmar que la mitad de la población infantil se encuentra desnutrida; que es el país con la tasa más elevada del continente americano, y que los supuestos avances en las escalas globales se vinculan a la existencia de crisis políticas en otros países<sup>17</sup>.

A ocho años de realizarse la más reciente Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2014 (ENCOVI), se evidenció que la pobreza en Guatemala se mantenía en ascenso; con la particularidad de que se concentraba en el medio rural y en la población indígena, siguiendo la tendencia histórica del carácter racista de las políticas públicas y las exclusiones. La pobreza general es más del doble de profunda para la población indígena que para la no indígena, mientras que la pobreza extrema es tres veces mayor<sup>18</sup>. En el periodo 2000-2014 se observa la tendencia que, mientras la pobreza general disminuyó muy lentamente, del 62.8% pasó a un 59.3%, la pobreza extrema sí creció abruptamente en cinco puntos porcentuales, del 18.1% al 23.4%.

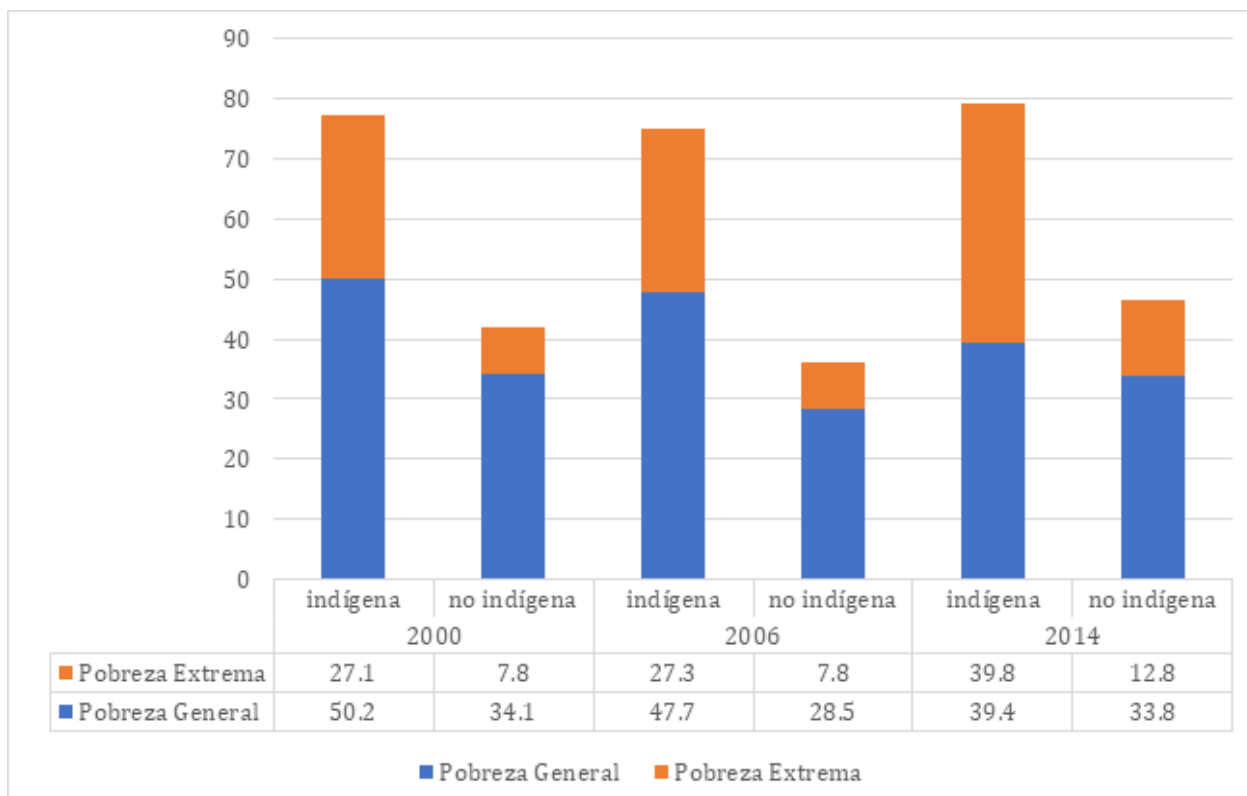
13. O. Bello y L. Peralta (Coordinadores). Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala (LC/TS.2021/21), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. La población afectada primaria -fallecidas, heridas, desaparecidas, evacuadas, albergadas y damnificadas- se registró en 399 mil personas; ver también: “
14. Instituto Nacional de Estadística (INE). “Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI, 2019) y Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2014)”.
15. Para el presente análisis se utilizó el reporte de “Situación epidemiológica de la Desnutrición Aguda (DA) Moderada y Severa en niños menores de 5 años. Semana epidemiológica 52”. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), 2021.
16. Porcentaje de niñas y niños con talla inferior a la esperada para su edad, basado en los porcentajes observados en una distribución estándar.
17. MSPAS-INE-SEGEPLAN. “VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015”. (ENSMI, 2017).
18. El INE define la Pobreza General como el nivel en que se encuentran las personas que, a pesar de superar la línea de pobreza extrema, no logran cubrir otros servicios esenciales que, en 2014, se registró en Q. 10,218.00 per cápita anual. En el periodo 2000-2014, la Pobreza General aumentó en 2.9 puntos porcentuales pasando de 56.4% en 2000 a 59.3%.

En cuanto la Pobreza Extrema, el INE la define como el nivel en que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo mínimo de alimentos que, para 2014, se registró en Q. 5,750.00 per cápita anual; mientras que para el año 2000 fue de Q. 1,911.00, lo que equivale a un incremento del 201%. Entre 2000 y 2006, el nivel de pobreza extrema se mantuvo ya que aumentó en menos de un punto porcentual. En 2014 se da uno de los incrementos de pobreza extrema más abruptos en la historia nacional, con un incremento de 8.1 puntos porcentuales, al pasar de 15.7% en 2000, al 23.4 en 2014 (INE, 2016: 49).

El nivel de la pobreza general es mucho más profundo dentro de la población indígena, cuya población bajo la línea de pobreza pasa del 75% al 79.2%, mientras que en la población no indígena crece del 36.3% al 46.6%. Si bien es un crecimiento más abrupto, de 10 puntos porcentuales, aún se mantiene casi a la mitad respecto de la indígena. En cuanto a la pobreza extrema, la población indígena crece del 27.3% al 39.8%, y la población no indígena crece del 7.8% al 12.8%; es decir, cuatro de cada 10 personas indígenas, y una de cada 10 no indígenas son pobres extremos. Para 2015 se observa la grave situación de pobreza de la población campesina, que prácticamente tiene la mitad del ingreso de la población urbana, en tanto que en las mujeres es mucho más grave. Una mujer campesina tiene un ingreso tres veces inferior respecto de un hombre urbano.

La pobreza general disminuye en el área rural, pasando del 80% al 71%, mientras que en el área urbana crece del 18% al 28%. Este rasgo podría explicarse a raíz del aceleramiento de los procesos de migración del campo a la ciudad. Sin embargo, la pobreza extrema sí crece en el medio rural. En la región del nororiente se observa el mayor incremento de la pobreza extrema que, se duplica al pasar del 9% al 20%; mientras que en el departamento de Petén pasa de un 13% a un 15%. En tanto, las regiones que logran un mejoramiento son la región suroriente, que pasa del 20% al 14%, y la región del noroccidente que se reduce del 32% al 23%.

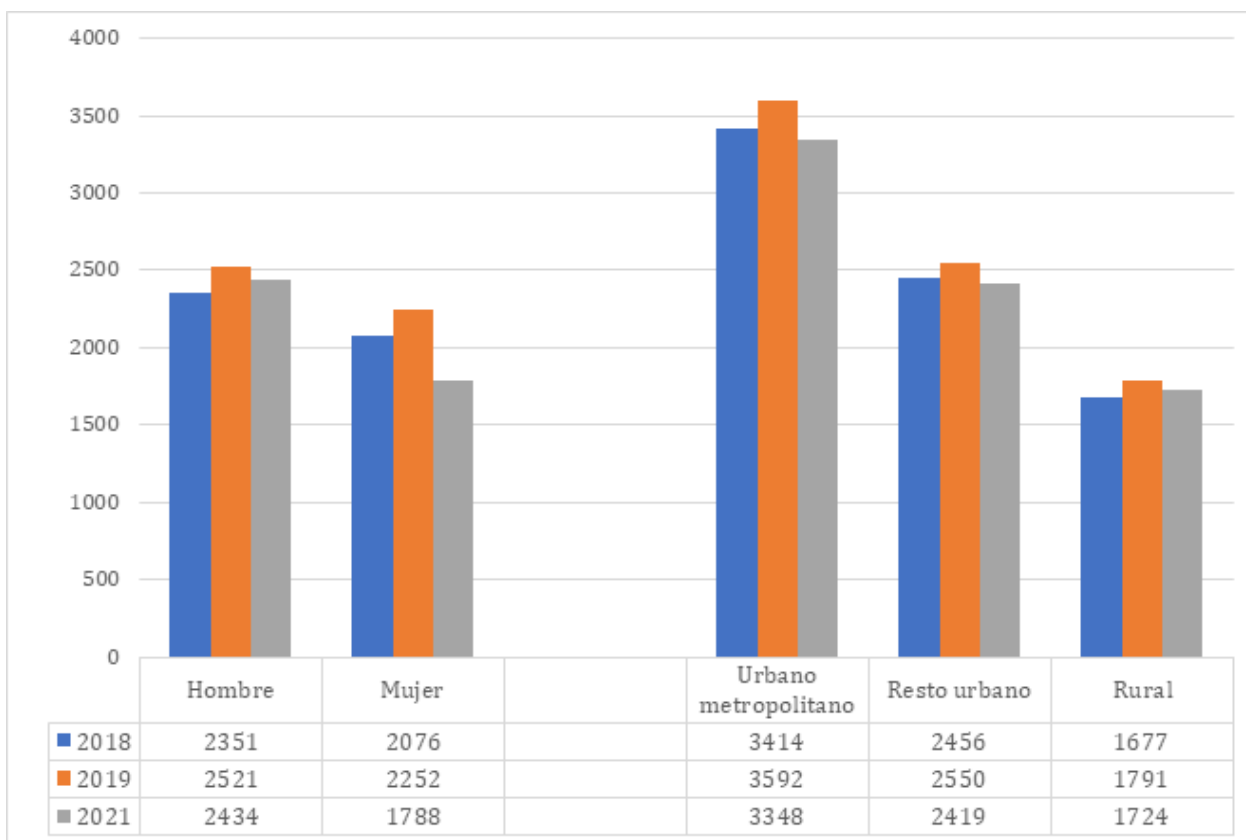
**Gráfica 2**  
**Guatemala: evolución comparativa de la pobreza general y la pobreza extrema por grupo étnico para los años 2000, 2006 y 2014**  
 (Cifras en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta sobre Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI).  
 INE (2016).

En el ámbito laboral, en el medio rural prevalece la informalidad que alcanza al 80% de la población (INE, 2016: 30-32).

**Gráfica 3**  
**Guatemala: ingreso promedio mensual por lugar de residencia y sexo para el periodo 2018-2021**  
**(Cifras en quetzales)**

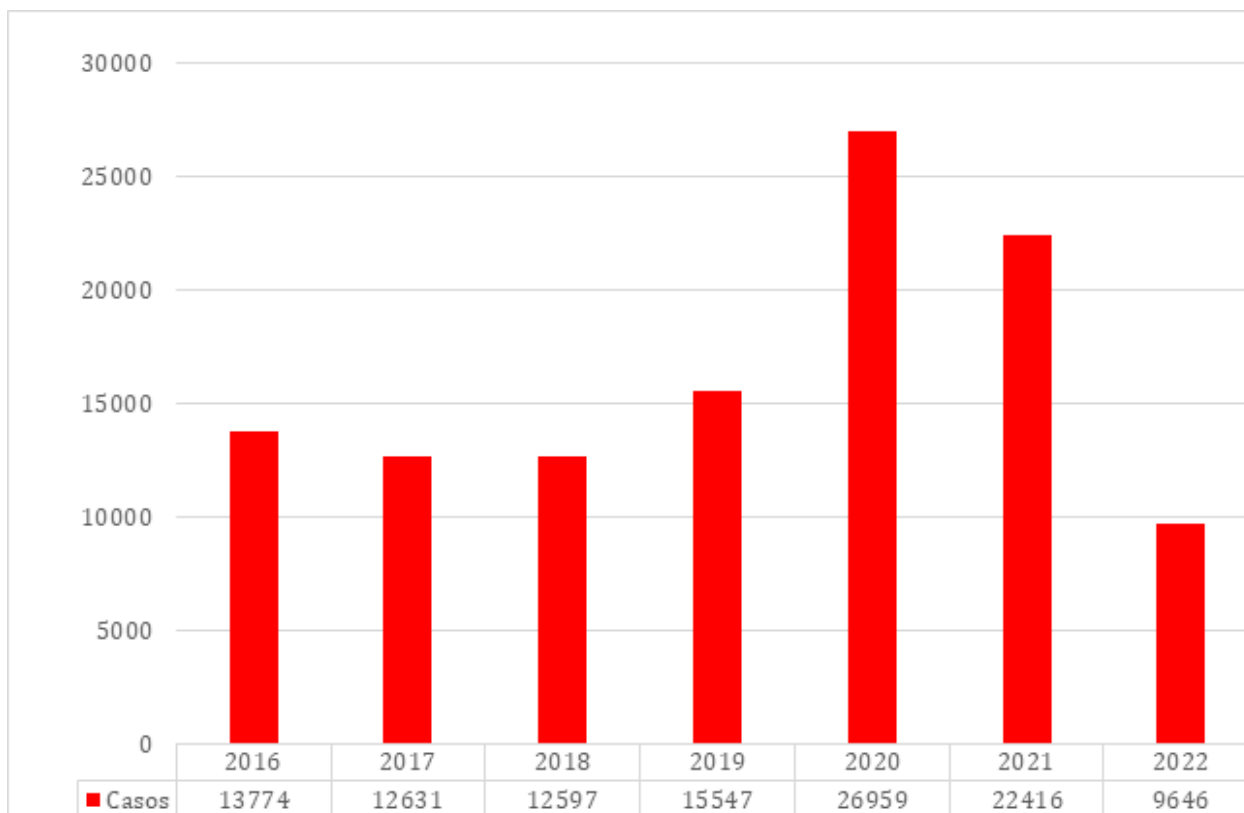


*Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2021).  
 Instituto Nacional de Estadística (INE)*

En cuanto a la desnutrición aguda, se observa que en tan solo un año prácticamente se duplicó como un efecto directo de las restricciones frente a la Pandemia del Covid-19. En la Semana Epidemiológica 52 (diciembre) de 2020, se registraron 26,959 casos; el pico más alto registrado desde los 18 años de existencia del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) creado mediante el Decreto 32-2005.

En el año 2021, la disminución fue muy baja y no se retorna a los índices de los años previos, cerrándose el año con 22,416. Para inicios de junio de 2022, en la semana epidemiológica 22, ya se está a punto de alcanzar los 10,000 casos. La “semana epidemiológica” se asume como un referente de número de la semana en que es tomada la muestra estadística, (54 semanas por año) para compararla con otros años e identificar tendencias de cambios.

**Gráfica 4**  
**Guatemala: desnutrición aguda en menores de 5 años hasta la**  
**Semana Epidemiológica #52 en el periodo 2016-2022**



*Fuente: elaboración propia con datos del MSPAS. Departamento de Epidemiología. Situación epidemiológica de la Desnutrición Aguda (DA) Moderada y Severa en niños menores de 5 años. Para 2022, semana epidemiológica #22-2022.*

### **El comportamiento del empleo**

Los Estados de Emergencia de 2020 frente a la emergencia del Covid-19 provocaron el cierre temporal de las pequeñas y medianas empresas, así como del empleo informal que sustenta a tres cuartas partes de la Población Económicamente Activa (PEA).

En ese año, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) advertía que:

*Una estimación preliminar de los empleos actuales en riesgo desde un enfoque sectorial para Guatemala indica que el 49.3% del total de empleo están en riesgo alto, es decir, alrededor de 3,416,476 empleos ubicados en los sectores económicos que se prevé sean los más afectados por la crisis económica. Los empleos de las mujeres se verán particularmente afectados por la alta participación femenina en los sectores de más alto riesgo ante la crisis: servicios y comercio, hoteles y restaurantes, y actividades profesiones y de servicios administrativos y de apoyo (45.5% y 59.9% respectivamente)<sup>19</sup>.*

19. OIT (2020). Nota país. “COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala”.

Se expone que, en 2019, tres sectores de la economía que ocupaban a casi la mitad de la PEA se encontraban en alto riesgo de verse afectados por el cierre de actividades: la industria manufacturera ocupaba a 794,7 mil personas; el sector de comercio, de restaurantes y de hotelería ocupaba más de 1.86 millones de personas, una cuarta parte del total de los empleos; mientras que las actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo, ocupaban a 758,1 mil personas<sup>20</sup>.

Las restricciones impactaron al obstaculizar el funcionamiento del pequeño comercio, especialmente agrícola, y llevó a que miles de productores perdieran sus cosechas y no lograran completar sus ciclos productivos. Entre otros efectos, miles de familias se han quedado insolventes para responder a sus créditos, alquiler de vivienda o servicios básicos. La pérdida de oportunidades llevó a que miles de familias asumieran deudas con la banca privada para enviar a sus integrantes más jóvenes a buscar opciones de sobrevivencia en el extranjero, lo cual puede explicar, en parte, el creciente fenómeno de la migración en el último año.

## Las políticas agroalimentarias del Estado contrainsurgente al Estado Neoliberal

### *La súper concentración de la tierra en el país más agrario de América*

El racismo y la explotación semi esclava del campesino indígena y ladino fue uno de los “legados” del ubiquismo en la consolidación del Estado Liberal, base para la consolidación y reproducción parasitaria de las familias oligarcas agrarias.

En tal sentido, la Revolución de 1944 dio una luz de esperanza a miles de familias campesinas que sobrevivían en la extrema pobreza y violentados en todos sus derechos humanos, con índices de desarrollo humano prácticamente inexistentes. Producto de los cambios que trajo consigo la Revolución de 1944 para el mundo agrario, en especial, la Ley de Reforma Agraria, Decreto 900, es que el anticomunismo logra convocar a las incipientes burguesías, a las familias latifundistas y al ejército, en su campaña desestabilizadora para derrocar al gobierno democrático de Jacobo Árbenz Guzmán.

El debate por la Reforma Agraria desencadenó los principales posicionamientos políticos de las etapas posteriores de la historia nacional. Por una parte, llenó de contenido los posicionamientos “de clase” del naciente movimiento campesino; por otra, llevó a la burguesía agraria latifundista a vincularse directamente con las reacciones represivas del ejército de Guatemala<sup>21</sup>.

Desde la etapa de la contrarrevolución de 1954, las políticas dirigidas al medio rural y al agro guatemalteco se ubicaron como una política contrainsurgente más, en el sentido de disputarle a los grupos revolucionarios, posibles simpatías derivadas del total abandono en que el Estado guatemalteco ha mantenido a la población campesina. En este marco, el Estado estableció una institucionalidad agraria que parte de dejar al margen a la población campesina sin tierra, enfocándose en los pequeños productores que habían logrado alguna propiedad en el segundo país con mayor concentración agraria del continente americano. Actualmente, Guatemala es el segundo país más desigual en cuanto a la tenencia de la tierra, después de Paraguay. Su estructura agraria prácticamente no ha variado en el

20. *Ibidem*, con base en el cuadro: “Guatemala: trabajadores en situación de riesgo desde una perspectiva sectorial”. con información del INE (2020). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2019.

21. Para una mejor comprensión de los alcances de la Reforma Agraria que plantea el Decreto 900, consultar el ensayo de Piero Gleijeses “La Reforma Agraria de Árbenz”, en el estudio de Julio Castellanos Cambranes (1992): “500 años de lucha por la tierra”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala.

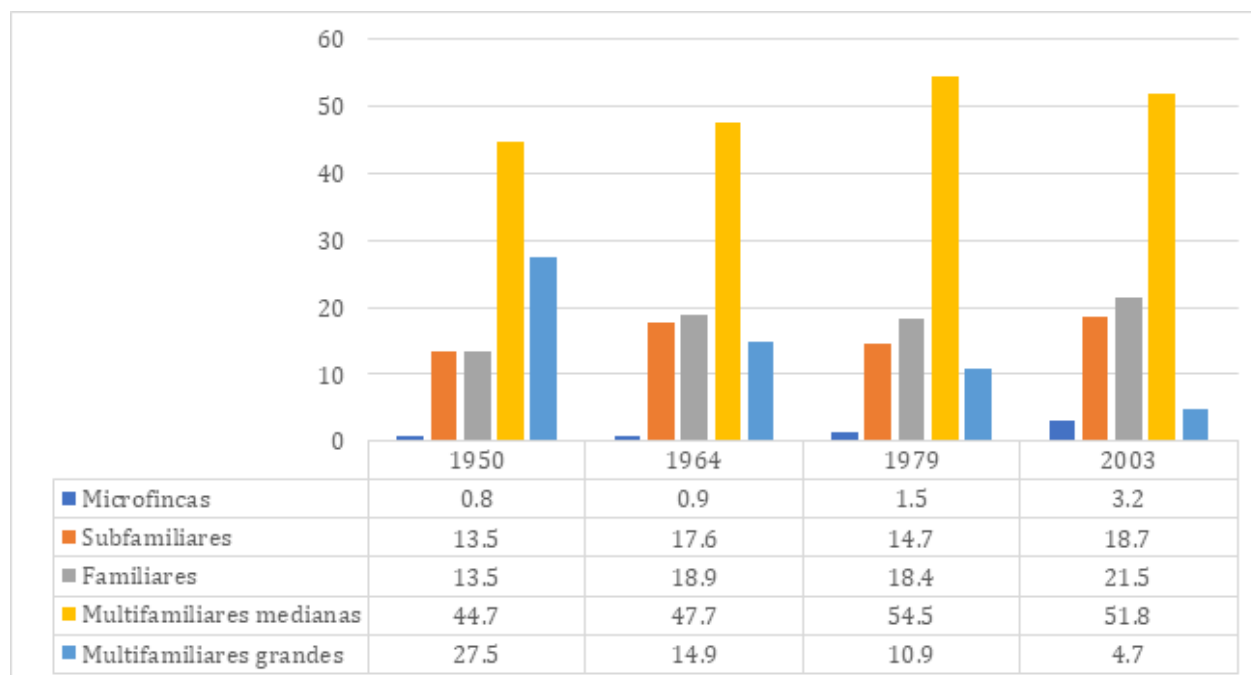


último medio siglo al pasar de tener un Índice de Gini de 0.824 en 1964, un 0.855 en 1979, y un 0.84 en 2003, último año en que se ha tomado lectura<sup>22</sup>.

Si bien el Estado no actualiza desde hace dos décadas los datos respecto a la situación agraria, con la proliferación de algunos monocultivos se considera que existe una nueva etapa de concentración. En el último medio siglo, los cambios más significativos en cuanto a la concentración de la tierra se han basado en el aumento de las microfincas a costa de las fincas subfamiliares. Las microfincas, las familiares y las subfamiliares crecieron en extensión, aunque de forma muy lenta y, especialmente, a costa de la ampliación de la frontera agrícola. Mientras que las fincas grandes se han reducido para ampliar el número de fincas medianas. El tamaño promedio de las fincas se ha reducido a niveles ínfimos:

*En 1950 era de 15.2 manzanas; en 1964 de 11.8 manzanas; en 1979 de 11.1 manzanas y finalmente en la última lectura de 2003, de 6.4 manzanas. Tomando como referencia el periodo 1979-2003 los terrenos de hasta 2 manzanas pasaron de ser el 54% de las fincas, al 68%; mientras que los terrenos menores de una manzana pasaron de ser el 31.4% al 45.2%”<sup>23</sup>.*

**Gráfica 5**  
**Guatemala: área de fincas por categoría de extensión**  
**Comparativo para los años 1959, 1964, 1979 y 2003**  
**(Cifras en porcentajes del total)**



*Fuente: elaboración propia con información del “IV Censo nacional agropecuario. Tomo I: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios”. INE/MAGA. Guatemala, 2004.*

La población campesina se ha configurado como una población en situación de marginalidad social y dependencia económica, que “vende” su fuerza de trabajo al mejor postor, lo que le lleva a una situación de informalidad laboral; de esta forma, no logra superar su

22. El Índice de Gini se utiliza para medir cualquier forma de distribución desigual. Se mide de 0 a 1, en donde 0 corresponde a una distribución igualitaria y 1 a la mayor desigualdad en la distribución.  
 23. Zepeda, Ricardo (2017). “Estudio y Análisis de la Política Gubernamental sobre Desarrollo Rural Integral”. Campaña Guatemala Sin Hambre. Guatemala.

condición de pobreza y, en la mayoría de los casos, de pobreza extrema, por lo que las familias campesinas viven en una condición de hambre y carencias en todo sentido. A pesar de la aguda concentración de la tierra en Guatemala, se considera que la mitad la población es campesina y vive de actividades campesinas. En 2014, se registraba que el 45.6% de la población nacional vivía en el área rural, en un estimado de 1,53 millones de hogares; unos 4,8 millones de personas se dedican exclusivamente de la producción agropecuaria y forestal<sup>24</sup>.

Derivado del vínculo cultural que los Pueblos Indígenas mantienen con la tierra, la lucha por la misma y la superación del racismo se constituyó en las principales demandas de la población campesina e indígena en la historia moderna, así como la principal reivindicación del movimiento revolucionario durante el siglo XX. Se constituyó en uno de las principales problemáticas de los Acuerdos de Paz de 1996, específicamente, por medio del Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria (ASESA). Es en el marco de este acuerdo que se definen las instituciones que posteriormente darán vida a una nueva institucionalidad, así como a la Política Agraria y Agrícola<sup>25</sup>.

### ***De granero de América Central, a ser el país con más personas en situación de hambre***

A partir de 2020 se da un parteaguas de la situación socioeconómica nacional, ante el conjunto de impactos que trajo consigo el paquete de políticas preventivas que implementó el gobierno de Alejandro Giammattei Falla frente a la Pandemia del Covid-19, que ubicó a Guatemala como el segundo país del continente americano que más incrementó su población en situación de hambre, como un efecto directo de las restricciones para contener la pandemia<sup>26</sup>.

A pesar de esto, el actual gobierno de Giammattei Falla no ha realizado un esfuerzo orientado a identificar las verdaderas dimensiones de la problemática y, por el contrario, evidencia la incapacidad y falta de empatía para orientar políticas de índole social. Si bien se mantiene la idea de que hubo retrocesos en todos los indicadores sociales, no existe claridad de los mismos por lo que ha sido complejo profundizar en el análisis sobre qué problemática hayan experimentado mayores retrocesos<sup>27</sup>.

En el ámbito de las problemáticas vinculadas a la pobreza, el hambre y la desnutrición, se realizan algunas estimaciones orientadas bajo la lógica de que la población sufrió más de un año de pérdida de empleo, a la par del encarecimiento de los alimentos y servicios básicos. A pesar que en 2021, según cifras oficiales, se habría logrado la recuperación de la capacidad de movilidad de la población trabajadora, se observó el incremento, casi al doble, del número de niños y niñas en situación de desnutrición severa e, incluso, muertes por hambre. Se evidencia que la situación es realmente compleja para la población en extrema pobreza, sin que el Estado impulse iniciativas coherentes con las dimensiones de la problemática.

24. INE (2016). “Encuesta sobre Condiciones de Vida (ENCOVI 2014)”. Guatemala.

25. Se destaca el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), el Registro de Información Catastral (RIC), entre otras entidades establecidas en el marco de los Acuerdos de Paz.

26. “6°. Reporte Global de la Crisis Alimentaria 2022, realizado por la Red Global Contra la Crisis Alimentaria y la Red de Información en Seguridad Alimentaria”, op., cit.

27. El INE, como la institución encargada de mantener actualizada la información estratégica nacional, se ha visto debilitado en la última década por parte de los últimos gobiernos, como parte de la estrategia por debilitar el Estado de Derecho, con el fin de no reconocer las dimensiones de las problemáticas sociales, a través de no contar con un sistema de Cuentas Nacionales confiable. Esto los ha llevado a cometer frecuentes errores y manipulación de datos, tal como ha sido reconocido por funcionarios que han sido despedidos. Diario La Hora. “El INE una institución urgida de primeros auxilios”, 9 de julio de 2022.

Históricamente, las corporaciones alimentarias nacionales han logrado beneficiarse de la permisividad del Estado guatemalteco para imponer una competencia desleal contra los pequeños productores, alrededor de algunos alimentos básicos, que se fueron constituyendo en monopolios y oligopolios. Alimentos como el azúcar, el pollo y el café, obtuvieron beneficios directos de una agenda proteccionista de estos intereses vinculados a familias oligarcas. Sin embargo, en tanto que los pequeños productores basaran sus sistemas alimentarios en la producción del maíz, el frijol y hortalizas, como un influjo cultural directamente vinculado a nuestra herencia cultural maya, los pequeños productores lograron sobrevivir al alcanzar cierta autonomía alimentaria.

La mayor parte de la población campesina desarrolló lo que posteriormente se denominó “agricultura de subsistencia”, la cual es una modalidad agrícola caracterizada por la producción de productos que se van a consumir, o lo que se denomina también, dentro de la tradición marxista “economía mercantil simple”. Habitualmente es desarrollada por familias o pequeñas comunidades con el objetivo de abastecer de alimentos a un determinado núcleo de población. Debido a la ausencia de apoyos estatales para las familias campesinas, la agricultura de subsistencia se plantea como el principal modo de vida de familias o poblaciones campesinas en extrema pobreza. En tal sentido, más allá de la creación de riqueza o la búsqueda de rentabilidad mediante cultivos, estos pequeños agricultores regionales no se plantean conseguir altos rendimientos agrarios ni beneficios por la venta de sus productos.

A partir de la vigencia del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos<sup>28</sup> (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), se inicia un proceso de introducción de granos básicos, en especial el maíz, que vienen a competir con la producción nacional que provenía especialmente de los pequeños productores. Esto lleva a una situación de escalada de los precios de los alimentos de consumo básico, en pos de una situación de socavamiento de las economías campesinas.

En tanto que el neoliberalismo se basa en argumentos falaces y surge más como una “reacción” a los fallos de sistemas económicos que arrastraban sus propias incoherencias, en sí mismo no logra plantearse como un enfoque de desarrollo. Es más bien un formato para la acumulación acelerada para beneficiar a grupos privilegiados, a costa de la sostenibilidad de todas las formas de vida. Sin embargo, como formato de “entrada” para lograr insertarse en las naciones, se promueve a base de expectativas de inclusión que no se cumplen. La más frecuentemente utilizada es la que plantea el “efecto derrame” que promueve, en el sentido que una actividad económica exitosa generará tanta riqueza que poco a poco alcanzará a toda la población; efecto que, hasta el momento, no se registra en ningún caso real.

Bajo este formato, la lógica neoliberal le plantea “nuevas funciones” al Estado con el objeto de justificar un conjunto de beneficios y ventajas a los grupos de poder, tanto económicos como políticos, para que “promuevan mayor inversión” que después traerá empleo y riqueza. Entre estas funciones podemos revisar algunas:

- La construcción de políticas para la competitividad como la creación de ciudades intermedias para crear “clusters” empresariales.
- Políticas para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).
- Políticas para crear encadenamientos productivos.

28. El Tratado de Libre Comercio en República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) entra en vigor en Guatemala el 30 de junio de 2006. La entrada de maíz a bajo costo, particularmente desde Estados Unidos y México, a un precio inferior al producido nacionalmente, vino a restar mercado al maíz nacional llevándolo a una producción marginal para el autoconsumo.

- Políticas para la flexibilidad laboral.
- Políticas para la disminución de los salarios.
- Para la construcción de infraestructura como carreteras, puertos, aeropuertos, etc., megaproyectos, que faciliten la exportación de recursos primarios.
- Para garantizar la fuerza de trabajo barata.

Como puede constatarse, en todas estas “iniciativas” se violan principios constitucionales de derechos humanos y, por lo tanto, no son viables en una sociedad democrática. De esta forma, las necesidades de la población y, en especial, el ejercicio de sus derechos, quedan al margen, y regularmente son atendidas por entidades privadas o, en algunos casos, bajo el formato estatal mínimo que, se supone, que existe en su mínima expresión, con escasos recursos, pocos funcionarios y, en especial, concentrados en las ciudades que, además implica que, para la población rural, la presencia es prácticamente nula.

A nivel nacional, estas fuerzas corporativas desarrollaron enlaces con los grupos de poder local y, de esta forma, poder ingresar sin mayor problema en nuestros países, en especial, mediante los procesos de privatización de empresas estatales de telefonía, energía eléctrica, correos, carreteras. Además, mediante el abandono de entidades fundamentales para la sociedad en cuanto a salud, educación, seguridad social o infraestructura, entre otros, para dar lugar a la “contratación de servicios” de empresas privadas por parte del Estado, o desde la misma ciudadanía.

En el ámbito agroalimentario, la fragilidad de los sistemas alimentarios posibilitó el ingreso de enfoques que suponían “soluciones mágicas” a los problemas de inseguridad alimentaria, especialmente mediante la Revolución Verde, así como la institucionalización global de la asistencia alimentaria. Además, se promovieron políticas permisivas para que las grandes industrias agrícolas y mineras desarrollen sus operaciones extractivas intensivas. Si bien esto ya abarca, por lo menos, los dos últimos gobiernos con mayor énfasis, el rasgo distintivo del gobierno de Alejandro Giammattei Falla y Vamos se orienta al cierre definitivo de entidades que, incluso, en una agenda agroexportadora, cumplían una función de apoyo a la población campesina marginal mediante subsidios que, si bien no implicaban un impacto substancial en sus capacidades productivas, daban algún soporte para la subsistencia familiar de autoconsumo<sup>29</sup>.

El balance entre la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el salario mínimo se perdió en la última década<sup>30</sup> y, en especial, a partir de una clara política antipopular y proempresarial en que el gobierno se ha atrevido a trastocar los sistemas de información oficial para manipular el estancamiento de los salarios. La CBA experimenta de varios cambios en su definición y se manipula la metodología para “adecuarla”, según los intereses empresariales.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, en VERDE se establece la CBA utilizada desde hace más de una década, previa al 2017; en AMARILLO la denominada Nueva Canasta

29. Se observa como una de las principales contradicciones impuestas en las últimas décadas, el debilitamiento del Sistema de Extensión Agrícola que daba una atención personalizada a las comunidades rurales y apoyaba en la generación de capacidades técnicas para la agricultura y la vida rural.

30. Si bien no está reglamentado, en el proceso anual de negociación para la definición del Salario Mínimo que se realiza por parte de la Comisión Paritaria del Salario Mínimo que establece el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), se tomaba como referencia el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) como un mínimo a partir del cual se debería partir en la negociación. Sin embargo, desde hace más de una década que el Salario Mínimo es insuficiente para lograr acceder a una CBA, no digamos a la Canasta Básica Ampliada (CBA), mientras que en el periodo 2018-2021 no hubo incremento para el Sector Agrícola.

Básica (NCBA) que estableció el gobierno de Jimmy Morales Cabrera (2016-2020) y el Frente de Convergencia Nacional (FCN)-Nación; y, en NARANJA, el resultado de la “revisión” que realizó el gobierno de Giammattei Falla. Es un proceso tan poco técnico que en cada “revisión” se logra reducir en casi Q. 700.00 el costo de la CBA, lo que ha llevado a que, en el mes más reciente, junio de 2022, incluso sea una cifra similar a la de hace más de ocho años, cuando casi al mismo tiempo se reconoce que es uno de los momentos más difíciles de la economía nacional en la última década.

**Cuadro 1**  
**Guatemala: costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA)**  
**por variación mensual e interanual**  
**(Cifras en quetzales)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Enero	4,079.40	3,552.32	3,572.38	3,561.52	2,984.73	3,110.18
Febrero	4,098.60	3,534.36	3,545.22	3,543.13	2,987.39	3,134.40
Marzo	4,123.45	3,537.28	3,564.44	3,570.29	2,978.10	3,181.53
Abril	4,138.26	3,520.15	3,568.62	3,615.00	2,991.70	3,218.03
Mayo	4,170.65	3,502.18	3,542.30	3,624.61	2,993.03	3,234.62
Junio	4,351.35	3,523.49	3,585.33	3,668.90	2,999.67	3,311.95
Julio	4,454.10	3,541.88	3,597.03	3,675.16	3,003.32	
Agosto	4,311.90	3,609.56	3,586.58	3,629.62	3,012.61	
Septiembre	4,211.37	3,550.65	3,571.96	3,612.49	3,025.55	
Octubre	3,549.40	3,567.78	3,592.02	3,589.51	3,055.09	
Noviembre	3,548.56	3,597.15	3,586.58	3,599.54	3,082.30	
Diciembre	3,571.54	3,559.84	3,584.91	2,989.38	3,097.23	

*Fuente: elaboración propia sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Reportes mensuales de la página del Instituto Nacional de Estadística (INE): [www.ine.gov.gt](http://www.ine.gov.gt)*

**Cuadro 2**  
**Guatemala: incremento del salario mínimo comparativo para el periodo 2008-2019**  
**(Cifras en quetzales y porcentajes)**

Administración	Año	Sector agrícola	Sector no agrícola	Sector exportador y de maquila	Incremento por Administración
<b>Álvaro Colom Caballeros</b>	2008	1,729.25	1,729.25	1,706.38	Agrícola y no agrícola: Q458.29
	2009	1,831.67	1,831.67	1,702.39	
	2010	1,953.33	1,953.33	1,824.06	Sector exportador: Q351.89
	2011	2,187.54	2,187.54	2,058.27	
<b>Otto Pérez Molina y Alejandro Maldonado Aguirre</b>	2012	2,324.00	2,324.00	2,156.25	Agrícola y no agrícola: Q456.86
	2013	2,421.75	2,421.75	2,246.25	
	2014	2,530.34	2,530.34	2,346.06	Sector exportador: Q392.68
	2015	2,644.40	2,644.40	2,450.95	



<b>Jimmy Morales Cabrera</b>	2016	2,747.04	2,747.04	2,534.15	Agrícola y no agrícola: Q347.97
	2017	2,893.21	2,893.21	2,667.52	
	2018	2,992.37	2,992.37	2,758.16	Sector exportador: Q307.21
	2019	2,992.37	2,992.37	2,758.16	
<b>Alejandro Giammattei Falla</b>	2020	2,992.37	3,075.10	2,831.77	Agrícola y no agrícola: Q316.87
	2021	2,992.37	3,075.10	2,831.77	
	2022	3,122.55	3,209.24	2,954.35	Sector exportador: Q196.19
	2023				

Nota: A partir del año 2020 se vuelven a diferenciar los salarios agrícolas de los no agrícolas. Debido a que el periodo del gobierno de Alejandro Giammattei Falla no ha concluido, el dato es parcial.

*Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB).*

### El abordaje de la Agricultura Familiar Campesina desde el Estado neoliberal

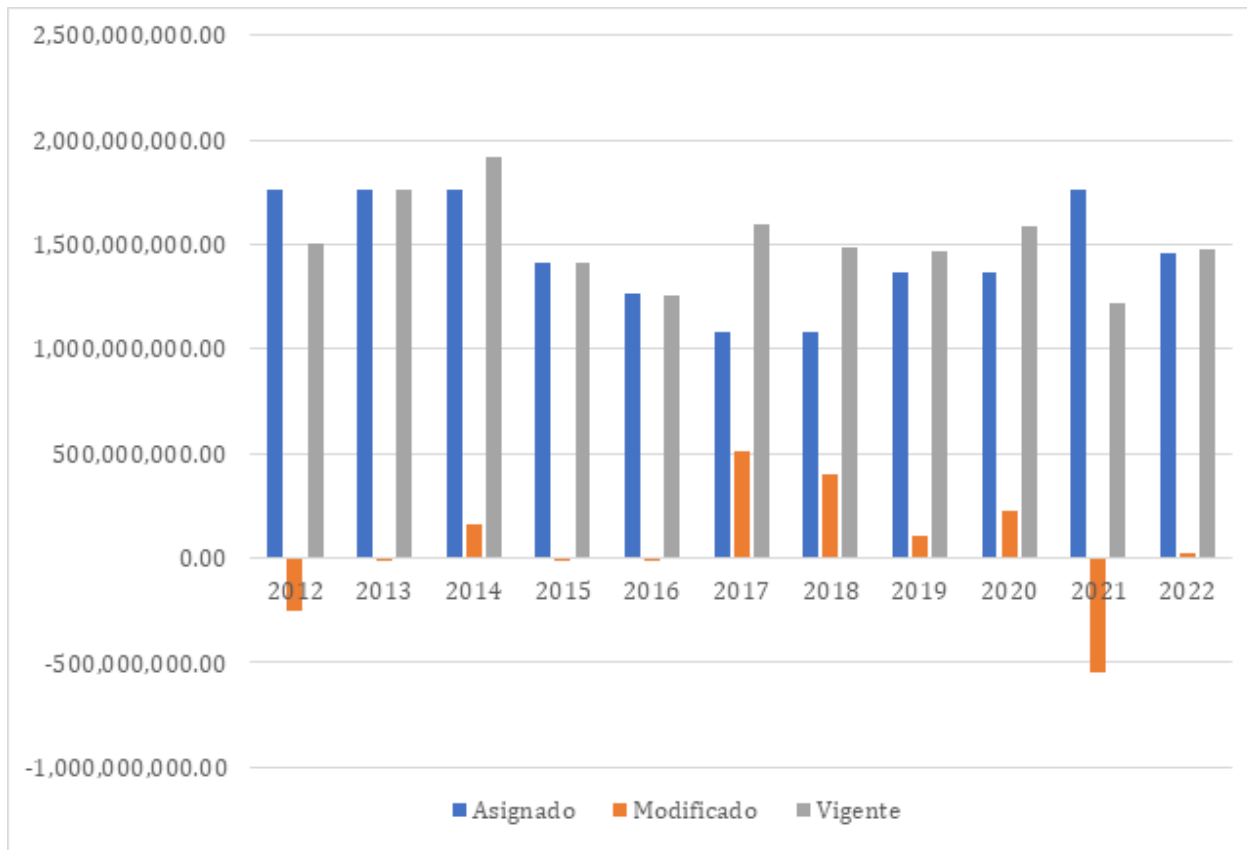
El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) debe cumplir un rol fundamental en un país cuya actividad agrícola es la base de su economía, y en la que casi la mitad de su población se identifica como de origen campesino. En tal sentido, desde hace un siglo el MAGA es el principal referente estatal para este segmento de la población, en especial, a partir del estancamiento institucional de otras entidades esenciales que no han logrado desarrollar un rol y perfil adecuados a las necesidades de la población.

Como institución gubernamental, el MAGA fue fundado en 1920 por Decreto Legislativo No. 1042 del 21 de mayo de 1920, y es hasta 1981 que asume su actual perfil al incluir la ganadería y alimentación como áreas temáticas y funciones principales de responsabilidad. Sin embargo, a pesar de su importancia estratégica ha ido siendo relegado a un papel marginal dentro de la estructura y la Política Pública del Estado guatemalteco, lo que se constata al revisar su desarrollo institucional que, prácticamente, se mantiene estancado desde hace una década.

Tal como se observa en la siguiente gráfica, en la última década el MAGA no ha logrado superar los Q. 2 mil millones de asignación presupuestaria e, incluso, en los últimos cinco años bajó a menos de Q. 1.5 mil millones, a pesar que se supone que se ha asumido un compromiso político en la lucha contra el hambre y para el incremento de la producción alimentaria, y en tanto el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado tiene una tendencia de crecimiento progresivo, por el contrario el MAGA tiene una tendencia de reducción.

Para el año 2021, el gobierno de Giammattei Falla y Vamos le aplicó su mayor recorte en este periodo, Q. 547 millones, llevándolo además a la peor situación en ésta década.

**Gráfica 6**  
**Guatemala: presupuesto anual asignado y modificado en el transcurso del año del MAGA**  
**-Serie histórica de 2012 a 2022-**



*Fuente: elaboración propia sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Reportes mensuales de la página del Instituto Nacional de Estadística (INE): [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt)*

La visión del sector empresarial agropecuario sobre la Agricultura Familiar y Campesina es despectiva, se visibiliza como algo marginal y retrasado y, por ello, plantea que la agricultura debe modernizarse y que las familias campesinas deben ceder el espacio rural a las empresas agrícolas. En tanto, consideran que la Agricultura Familiar Campesina es una “fábrica de pobres” y que, mientras no se supere su existencia, el Estado debe “atender” a la población campesina con asistencia alimentaria porque las prácticas agrícolas campesinas son retrasadas y mantienen a las familias en la pobreza. En sintonía con este discurso, el empresariado corporativo no se pronuncia con relación a la sistemática evasión de las responsabilidades laborales que, como patronos, los finqueros adquieren con los trabajadores del campo, y que llevan a que es generalizado el pago por “jornal” para el trabajador agrícola, mientras que es casi inexistente el pago del salario mínimo<sup>31</sup>.

El sector agroexportador que se aglutina en la conservadora Cámara del Agro (CAMAGRO), no acepta que existen nuevas formas de desarrollar la agricultura por parte de los pequeños agricultores, sin comprender la importancia de la misma en el desarrollo nacional. La

31. A nivel nacional, el pago por jornal es prácticamente la mitad del salario mínimo. En sondeos recientes con trabajadores agrícolas, se indica que oscila entre Q. 50.00 y Q. 70.00 diarios, cuando el Salario Mínimo Agrícola se ha establecido en el presente año en Q. 3,122.55. Mientras tanto, el MINTRAB y su Inspección General del Trabajo argumentan que no logran identificar esos casos.

agricultura familiar y campesina es la proveedora de más del 80% de los alimentos que consume su población guatemalteca, a pesar que los programas del gobierno en esta materia que son implementados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) son débiles, y han experimentado una reducción sistemática desde años atrás.

El maíz y el frijol son la base de la alimentación en Guatemala, los cuales han sido ancestralmente protegidos, preservados y evolucionados por los Pueblos indígenas y campesinos a través de su ciencia agrícola<sup>32</sup>.

Si bien es una generalidad que los diversos gobiernos que se suceden desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, argumentan apoyar la Agricultura Familiar Campesina, es una realidad que con este argumento se impulsó un proceso de “desmontaje” de lo que se denominaba el Sector Público Agrícola (SPA). En el marco de la guerra interna que tuvo lugar oficialmente desde 1960 a 1996, el SPA se había establecido como una estrategia contrainsurgente para quitarle apoyo social a la guerrilla mediante el apoyo a los productores campesinos.

Se constituyó e integró por la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), el Banco de Desarrollo Agrícola (BANDESA) -hoy transformado en el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL)-, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), el Instituto de Transformación Agraria (INTA), y el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) que, si bien sobrevive hasta a actualidad, ya no tiene la misma orientación que originalmente se le adjudicó. El SPA logró que, en esa época, Guatemala no solo fuera autosuficiente en granos básicos sino se convirtiera y se le llamara “*el granero de Centroamérica*”. Sin embargo, con el argumento de su “modernización” se inició el proceso de su desmontaje mediante la privatización y cierre institucional a partir de la década de 1990 mediante la introducción del enfoque de la “Nueva Agricultura y la Nueva Ruralidad” de la que ya se habló al principio en este trabajo.

Es en el contexto del debilitamiento y el desmontaje del SPA que se inicia un diálogo social para establecer el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (SNDRI), con la participación de más de 100 organizaciones sociales y campesinas vinculadas al trabajo con las comunidades campesinas.

Si bien la iniciativa impulsada desde las organizaciones sociales enfatizaba en la creación de una Ley específica -Iniciativa de Ley 4084 para la creación del Sistema de Desarrollo Rural Integral (SDRI)- que se estableciera como marco operativo para un conjunto de políticas que funcionaran de forma integral, la campaña de bloqueo por parte del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y, en especial, de la CAMAGRO a la iniciativa, logró su objetivo de truncar un proceso que, de hecho, es un compromiso político derivado del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), en su numeral III “Situación Agraria y Desarrollo Rural”.

En tal sentido, la Política de Desarrollo Rural Integral (PDRI) que se concreta en el gobierno de Álvaro Colom Caballeros (2008) y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), si bien establece un marco general de los alcances en la materia, no “aterriza” en crear las múltiples instituciones que le hubieran dado sentido.

32. Éstos se ven seriamente amenazadas por la introducción de transgénicos en a través del Reglamento Técnico de Bioseguridad de Organismos Vivos Modificados para usos Agropecuarios. Semillas alteradas genéticamente que profundizarán el hambre, puesto que no son sostenible a largo plazo tal como lo demuestran innumerables estudios, ya que son semillas dependientes de los agro-tóxicos que progresivamente matan el suelo y, además, causan enfermedades en los consumidores por los químicos utilizados.

*Es en el contexto del debilitamiento y el desmontaje del SPA que se inicia un diálogo social para establecer el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (SNDRI).*

El gobierno de Pérez Molina (2012-septiembre de 2015) y el desaparecido Partido Patriota (PP), impulsa un proceso de abordaje de la Agricultura Familiar y Campesina asumiendo lo que posteriormente describiré como la “propuesta de las universidades”<sup>33</sup>, que se plantea como un proceso que pretende “destrabar” el empantanamiento en el que había caído la discusión social para la creación de un SNDRI, y que desde el

sector empresarial había sido abandonado para bloquearlo. En esta discusión, desde la Alianza por el Desarrollo Rural Integral (ADRI) se logra desarrollar un conjunto de propuestas que le daban integralidad al planteamiento, en el sentido que el Estado debe asumir “todos los derechos para todas las personas”, llevándolo más allá de lo estrictamente agrícola o agropecuario.

En esta situación concreta que aparece la “propuesta de las universidades” con el argumento que pretendían “recuperar el proceso”, aunque incluyendo los argumentos políticos de la propuesta de ADRI con un conjunto de acciones operativas del sector empresarial, como si el trabajo de los movimientos sociales tenía una intención “retórica” pero que era inviable, mientras que lo “viable” era seguirse centrando en lo económico, y dentro de lo económico, en lo empresarial. En lo práctico, el asumir la “propuesta de las universidades” dejaba por fuera más de una década de discusiones abordadas en las mesas de diálogo por el DRI. Las reacciones y posiciones para defender la Iniciativa de Ley 4084 se debilitan, y no encuentran el respaldo social necesario debido a que algunas organizaciones sociales se decantan por el planteamiento del gobierno del PP, con argumentos supuestamente pragmáticos y enfatizados en el corto plazo, en especial, para “administrar” la entrega de alimentos en varias regiones.

La “propuesta de las universidades” supone que, con la intervención del Estado, los productores en mejor condición “jalarán” a los más pequeños hacia nuevas y mejores condiciones productivas, y garantizaría un mejoramiento de sus condiciones de vida. Esta lógica pareciera no tomar en cuenta que las desigualdades existentes en Guatemala, el país más desigual del continente americano, se basaron justamente en que los agricultores más pequeños alimentaron el crecimiento de los medianos, en lo que se ha denominado en la jerga popular, el “coyotaje”; además de la constante utilización de la “tercerización” en la contratación de trabajadores rurales por medio de contratistas agrícolas.

Después de más de una década de negociaciones con decenas de organizaciones sociales que aportaron a la creación de la Iniciativa 4084, el único logro tangible fue la creación del PAFFEC, aunque ni siquiera en la lógica que se había planteado sino como un conjunto de actividades focalizadas<sup>34</sup>, como un pequeño programa dentro del MAGA<sup>35</sup>. En tal sentido, el PAFFEC se constituyó como la “respuesta” gubernamental a las complejas problemáticas que afectan a más de la mitad de la población guatemalteca, que tiene en las actividades agrícolas su sustento de vida.

33. El documento “Propuesta para abordar el Desarrollo Rural Integral de Guatemala” se divulgó en 2011 como el resultado de un proceso de análisis académico que se lleva a cabo desde las Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), y la Universidad Rafael Landívar (URL), aunque básicamente se realiza desde el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC), y dentro de la URL, a través de la Vicerrectoría de Investigación y el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA), encabezado por Adrián Zapata y Elmer López, quienes posteriormente ocuparán puestos estratégicos en el gobierno del Partido Patriota (PP).

Después de más de una década de negociaciones con decenas de organizaciones sociales que aportaron a la creación de la Iniciativa 4084, el único logro tangible fue la creación del PAFFEC, aunque ni siquiera en la lógica que se había planteado sino como un conjunto de actividades focalizadas<sup>34</sup>, como un pequeño programa dentro del MAGA<sup>35</sup>. En tal sentido, el PAFFEC se constituyó como la “respuesta” gubernamental a las complejas problemáticas que afectan a más de la mitad de la población guatemalteca, que tiene en las actividades agrícolas su sustento de vida.

*Después de más de una década de negociaciones con decenas de organizaciones sociales que aportaron a la creación de la Iniciativa 4084, el único logro tangible fue la creación del PAFFEC, aunque ni siquiera en la lógica que se había planteado sino como un conjunto de actividades focalizadas, como un pequeño programa dentro del MAGA.*

Con el objeto de utilizar el mismo léxico “políticamente correcto” que sustentó los diálogos alrededor del DRI, el PAFFEC define como población meta...

*...a los habitantes del área rural que hacen agricultura familiar en condiciones de pobreza extrema y pobreza no extrema, condiciones que se asocian con los mayores resultados del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (INSAN) y desnutrición crónica”<sup>36</sup>.*

En su momento se consideró un importante avance político que el Estado de Guatemala reconociera en la PNDRI como sujeto de la misma a:

*“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 y su acción como promotor del desarrollo rural integral, se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendiendo éste como el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios<sup>37</sup>.*

Sin embargo, ya en el transcurso del documento que justifica la creación de la entidad, la retórica se va desdibujando y, por ejemplo, se plantea que la población priorizada no incluye a las familias que no tienen tierra, a pesar de dedicarse a actividades campesinas, que en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2011, se consideraron en 164 mil hogares que, grosso modo, serían más de 800 mil personas, y en cuyo total se consideró que el 26%, era pobre extremo. El tener tierra se constituyó en un requisito para participar en los programas que se fueron definiendo.

De esta cuenta...

*...los hogares agropecuarios que se priorizaron son los pobres extremos y pobres no extremos de los tipos en condiciones de infrasubsistencia, subsistencia y excedentarios, que totalizan 538,854 hogares.*

34. Para una mayor información sobre los alcances del proceso de la reestructuración del MAGA y los nuevos abordajes impulsados por el gobierno de Otto Pérez, consultar la Separata de prensa: “MAGA: Reestructuración sin Transformación” del Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de la Coordinación de ONG y Cooperativas (IDEAR-CONGCOOP), en especial, el ensayo “Las políticas de apoyo a la Economía Campesina, entre la precariedad y la focalización”, 27 de marzo de 2011.

35. Para un análisis más completo sobre el proceso para la creación del Sistema de Desarrollo Rural Integral (SDRI) y los alcances del mismo, consultar el estudio: Zepeda, Ricardo (2017). “Estudio y análisis de la Política Gubernamental sobre Desarrollo Rural Integral”. Campaña Guatemala Sin Hambre. Guatemala.

36. Gobierno de Guatemala (2012). “Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina. PAFFEC 2012-2015. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación”. Guatemala, página 8.

37. Ibídem, página 10.



**Cuadro 3**  
**Guatemala: distribución de hogares agropecuarios priorizados dentro del PAFFEC para el periodo 2012-2015**

Incidencia de pobreza	Infrasubsistencia	Subsistencia	Excedentarios	Total
Pobre extremo	22,054	82,764	28,109	132,927
Pobre no extremo	63,710	254,608	87,609	405,927
<b>Total población priorizada</b>	<b>85,764</b>	<b>337,372</b>	<b>115,718</b>	<b>538,854</b>

*Fuente: Gobierno de Guatemala (2012). "Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) 2012-2015". Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, página 32, cuadro 20.*

**Tabla 1**  
**Guatemala: ejes, objetivos estratégicos, resultados y presupuesto del PAFFEC para el periodo 2013-2015**

Eje estratégico 1	Eje estratégico 2	Eje estratégico 3
<b>Incremento sostenible de producción familiar campesina para la SAN</b>	<b>Acceso a mercados y cadenas de valor</b>	<b>Fortalecimiento institucional</b>
<b>Q. 1,082,922,208.40</b>	<b>Q. 291,383,740.00</b>	<b>Q. 1,082,922,208.40</b>
<b>Objetivo estratégico 1.1</b> <b>Las familias rurales, campesinas e indígenas en condición de infrasubsistencia, han consolidado sus sistemas productivos para el autoconsumo</b>	<b>Objetivo estratégico 2.1</b> <b>Se ha dinamizado la producción campesina excedentaria y accedido a los mercados de productos nacionales y regionales, institucionales y privados</b>	<b>Objetivo estratégico 3.1</b> <b>Integración de unidades operativas MAGA</b>
<b>Q. 468,577,363</b>	<b>Q. 254,278,740</b>	<b>Q. 7,440,000</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema milpa mejorado a nivel familiar</li> <li>Agricultura de patio y prácticas de hogar saludable fomentadas - a nivel familiar-</li> <li>Suelos recuperados por medidas físicas y manejo de agua, a nivel familiar-</li> <li>Organización grupal y comunitaria fortalecida para la producción y manejo de incentivos, a nivel familiar-</li> <li>Sistema milpa mejorado, a nivel grupal</li> <li>Agricultura de patio y prácticas de hogar saludable fomentadas a nivel grupal.</li> <li>Suelos recuperados por medidas físicas y manejo de agua, con familias seleccionadas y a nivel grupal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociatividad campesina fomentada para la producción y comercialización</li> <li>Producción agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica fomentada</li> <li>Acceso a medios de producción facilitado</li> <li>Asociatividad campesina fomentada para la producción y comercialización</li> <li>Producción agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica fortalecida</li> <li>Producción agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica fortalecida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaría técnica conformada</li> <li>Planificación operativa general y territorial del programa realizada</li> <li>Unidades integradas para plan inicial y monitoreo del programa</li> <li>Gestión de financiamiento realizado</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>Arrendamiento de tierras promovido para la producción.</li> </ul>		
<b>Objetivo estratégico 1.2</b>  <b>Las familias rurales, campesinas e indígenas en condición de subsistencia han fortalecido sus sistemas productivos y asegurado la disponibilidad de alimentos para autoconsumo “</b>	<b>Objetivo estratégico 2.2</b>  <b>Se han establecido alianzas productivas entre los diferentes actores de la cadena de valor (preproducción, producción, transformación, comercialización, compradores y consumidores)</b>	<b>Objetivo estratégico 3.2</b>  <b>Articulación territorial del MAGA / Municipios</b>
<b>Q. 614,344,845.40</b>	<b>Q. 37,105,000.00</b>	<b>Q. 239,394,000.00</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema milpa mejorado a nivel familiar.</li> <li>Agricultura de traspatio fomentada a nivel familiar.</li> <li>Suelos recuperados por medidas físicas y manejo de agua.</li> <li>Organización grupal y comunitaria fortalecida para la producción y manejo de incentivos.</li> <li>Productividad de la finca mejorada.</li> <li>Sistema milpa mejorado a nivel grupal.</li> <li>Agricultura de traspatio fomentada a nivel grupal y con familias seleccionadas.</li> <li>Suelos recuperados por medidas físicas y manejo de agua, a nivel grupal.</li> <li>Manejo de cosecha y postcosecha mejorado, a familias seleccionadas.</li> <li>Diversificación de la parcela promovida, a nivel grupal.</li> <li>Arrendamiento de tierras promovido para la producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cadenas de valor fortalecidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Territorios priorizados identificados</li> <li>Sistema Nacional de Extensión Rural reactivado</li> <li>Planes municipales del PAFFEC implementados</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia con información del Gobierno de Guatemala (2012). Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).*

En total, el PAFFEC 2012-2015 proponía un presupuesto de Q1,621,139,948.40 distribuido en tres años, aunque no se realizó así nunca:

- i) Q. 545,648,603 para el primer año (2013).
- ii) Q. 537,914,558 para el segundo año (2014).
- iii) Q. 537,576,788 el tercer año (2015).

En términos de productos hubiera significado una inversión neta de Q. 4,686 para cada una de las 100,000 familias en condición de infrasubsistencia; Q. 12,934 para las 47,500 familias en condición de subsistencia; y Q. 7,770 para las 12,000 familias en condición de excedentarias. En total, se pretendía incluir a 160,000 familias.

De hecho, en una década el MAGA ha experimentado una fuerte contracción en sus recursos que, incluso, en términos nominales, actualmente son mucho menores a los de hace 10 años. En este periodo se evidencia que no hay una planificación formal que lleva a que, si bien se asignan ciertas cantidades al inicio del periodo, posteriormente se dan fuertes reasignaciones que complican la ejecución. En 2012 experimentó un recorte del 16%, mientras que en 2021 alcanzó el 31%.

Por su parte, el PAFFEC nunca logró superar más del 25% de lo que se planteó en el documento base; de hecho, en los primeros tres años que se consideró su planificación estratégica, y que exponía que invertiría Q. 1,621.1 millones, solamente ejecutó Q. 236.5 millones. Es decir que ni siquiera el gobierno de Pérez Molina y el PP que lo propuso, finalmente le apostó a ejecutarlo como se había considerado.

En 2013 solamente ejecutó el 13% de lo asignado, y en 2015 solamente ejecutó el 25%.

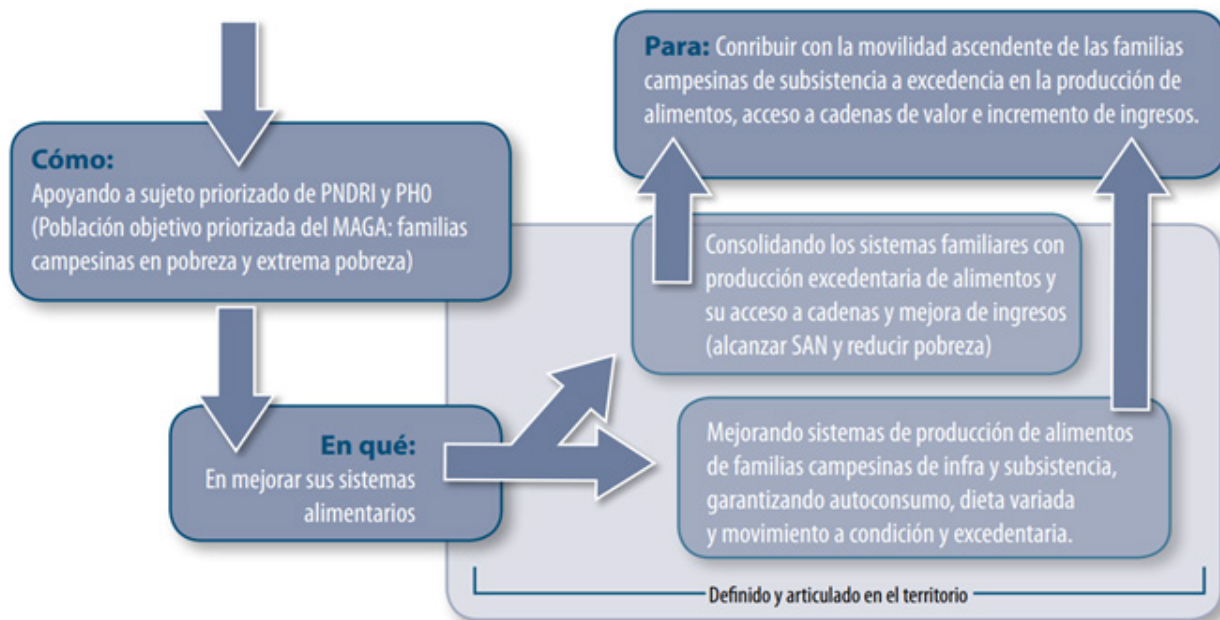
**Cuadro 2**  
**Guatemala: presupuesto anual ejecutado del MAGA y del PAFFEC**  
**en el periodo 2012 - 2022**

Año		Asignado	Modificado	Vigente	Ejecutado	%
2012		1,759,521,357.00	-256,244,501.00	1,503,276,856.00	1,415,909,576.90	94.19
	<b>MAGA</b>	1,757,700,000.00	-233,018.00	1,757,466,982.00	1,227,791,153.54	69.86
2013	<b>PAFFEC</b>	122,100,000.00	58,407,293.00	180,507,293.00	23,816,990.11	13.19
	<b>MAGA</b>	1,757,700,000.00	158,068,962.00	1,915,768,962.00	1,726,128,986.29	90.10
2014	<b>PAFFEC</b>	122,100,000.00	17,012,458.00	139,112,458.00	124,157,676.30	89.25
	<b>MAGA</b>	1,414,000,000.00	-545,943.00	1,413,454,057.00	869,992,388.05	61.55
2015	<b>PAFFEC</b>	436,248,969.00	-77,369,005.00	358,879,964.00	88,571,073.77	24.68
	<b>MAGA</b>	1,264,995,615.00	-13,107,443.00	1,251,888,172.00	1,036,077,574.60	82.76
2016	<b>PAFFEC</b>	81,063,492.00	91,954,369.00	173,017,861.00	149,280,650.17	86.28
	<b>MAGA</b>	1,085,301,224.00	509,500,000.00	1,594,801,224.00	1,478,498,080.82	92.71
2017	<b>PAFFEC</b>	47,362,737.00	269,766,056.00	317,128,793.00	304,964,258.57	96.16
2018	<b>PAFFEC</b>	47,362,737.00	173,179,028.00	220,541,765.00	211,898,121.17	96.08
	<b>MAGA</b>	1,365,407,000.00	104,967,785.00	1,470,374,785.00	1,308,309,352.24	88.98
2019	<b>PAFFEC</b>	255,664,791.00	47,368,884.00	303,033,675.00	283,663,416.18	93.61
	<b>MAGA</b>	1,365,407,000.00	221,691,204.00	1,587,098,204.00	1,122,415,902.14	70.72
2020	<b>PAFFEC</b>	255,664,791.00	-70,868,176.00	184,796,615.00	159,454,379.27	86.29
	<b>MAGA</b>	1,765,407,000.00	-546,867,507.00	1,218,539,493.00	1,123,929,657.51	92.24
2021	<b>PAFFEC</b>	255,664,791.00	-58,730,383.00	196,934,408.00	179,310,415.21	91.05
	<b>MAGA</b>	1,454,048,950.00	20,350,000.00	1,474,398,950.00	584,400,753.77	39.64
2022	<b>PAFFEC</b>	200,000,000.00	85,831,957.00	285,831,957.00	140,458,224.91	49.14

Nota: Para 2012 aún no existe el PAFFEC, por lo que en el cuadro este año se puso solo como referencia para comparar que prácticamente no implicó un incremento presupuestario y que se ha mantenido estancado durante una década.

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN). Reportes anuales de 2012 a 2022 consultados el 14 de julio de 2022.

En su Teoría del Cambio, el PAFFEC plantea la siguiente lógica:



Fuente: Gobierno de Guatemala (2012). “Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) 2012-2015. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), página 34, Figura 5.

Aunque en este momento no se expuso la lógica, se planteó de una forma muy mecánica e ilusoria que, en tan sólo cuatro años de intervención, el PAFFEC contribuiría a disminuir en 10% la Desnutrición Crónica para 2015, al igual que la Pobreza General, también en 10%. Además, que al final de esos cuatro años de intervención se lograría cubrir los 334 municipios. Si estas promesas se hubieran alcanzado, se hubiera logrado superar uno de los principales retos históricos que mantiene el Estado guatemalteco desde su fundación, en que ha mantenido marginada justo a la población que se pretendía apoyar.

Es un hecho claro que, si bien no existen estadísticas actualizadas respecto de las temáticas que aborda el PAFFEC, la situación social no ha mejorado y que por el contrario la pobreza y el hambre se han incrementado, en especial vinculado a la crisis provocada por la Pandemia COVID 19

**A modo de conclusión: La urgencia para abordar la Agricultura Familiar Campesina para el abordaje de las causas que provocan hambre y pobreza en Guatemala.**

En el marco de la crisis socioeconómica provocada por la Pandemia del Covid- 19 se constata que Guatemala sufre uno de los retrocesos más profundos de su historia reciente en sus indicadores de sociales que, además evidencia uno de los peores desempeños estatales a nivel regional.



Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se plantean los retrocesos:

*...a nivel mundial, la pérdida por desigualdad en el IDH alcanza el 20.4 %. América Latina es una de las regiones más desiguales, con una pérdida del 22.2 %. Guatemala tiene la pérdida más alta de Centroamérica, el 27.5 %, principalmente en los ingresos y en la educación, cuyas pérdidas son mayores al 30 %. Así pues, ya antes de la pandemia, las dimensiones económica y educativa del desarrollo humano mostraban las mayores diferencias y brechas<sup>38</sup>.*

La carencia de empleos dignos ha llevado a miles de familias a una situación de crisis económica, y provocado un éxodo de miles de jóvenes, hombres y mujeres, a tratar de encontrar empleo en Estados Unidos. Miles de familias se embarcan en grandes deudas para poder pagar el “servicio” de coyotaje para embarcar a sus integrantes más jóvenes, a una situación incierta para que puedan apoyar con remesas familiares que son enviadas para el sustento familiar.

Sin embargo, desde el Estado guatemalteco no se vislumbra el lanzamiento de una iniciativa que logre apoyar a las personas más vulnerables, que no se centre solamente en la creación de nuevos empleos para reactivar la economía sino, además, que impulse la producción de más alimentos y más accesibles, para satisfacer el consumo interno y garantizar el sustento de las familias. Se observa el encarecimiento de los alimentos a niveles insólitos que provoca hambre y pobreza, pero, no se observan iniciativas que lleven a “proteger” a la población más vulnerable y que llevaría, por ejemplo, a proteger los precios de los alimentos de consumo básico.

El MAGA experimenta un estancamiento institucional y regresión presupuestaria, que le está llevando a desempeñar, de facto, un papel marginal en las intervenciones de respuesta a las emergencias y de las constantes crisis alimentarias. En el marco de su reingeniería que se dio con la introducción del enfoque neoliberal de la Nueva Ruralidad, actividades como la Extensión Rural se han reducido al mínimo, llevando a una existencia simbólica pero sin ningún efecto en la sostenibilidad de los medios de vida de las regiones.

Si bien se mantienen las actividades en el marco del PAFFEC, las mismas nunca lograron apoyar realmente a las familias campesinas y, mucho menos, en el sentido de las metas que se suponían ambiciosas. De tal cuenta, el PAFFEC nuevamente se constituye en una entidad más que orienta la entrega de pequeños apoyos a grupos cada vez más reducidos, y que han sido seleccionados sin ningún sentido estratégico sino clientelar. Se mantiene la tendencia a la entrega de asistencia alimentaria como un mecanismo clientelar y para el tráfico de influencias con algunos proveedores privilegiados.

Por otra parte, las actividades de entregas de apoyos se están convirtiendo en un mecanismo clientelar para beneficiar a algunas candidaturas vinculadas al “Pacto de Corruptos” en el nivel local, en especial candidaturas para alcaldías y diputaciones, aunque esa ha sido una dinámica que ya lleva tiempo. En tal sentido, se ha perdido el sentido técnico en la entrega de semillas y fertilizantes, llevando a entregas descontroladas que las comunidades campesinas no pueden aprovechar y sobre las que se desconocen los impactos.

38. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2022. “Informe Nacional de Desarrollo Humano: Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 – 2019”. Guatemala.



ENFOQUE es una publicación de análisis de situación que es producida por la Asociación El Observador. Forma parte de la iniciativa: “Análisis Alternativo e Independiente para la Construcción de una Sociedad Democrática” con la cual se pretende contribuir en el proceso de construcción de una sociedad más justa y democrática, a través de fortalecer la capacidad para el debate y discusión, el planteamiento, la propuesta y la incidencia política de actores del movimiento social, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación alternativos y todas aquellas expresiones sociales que actúan en diferentes niveles: local, regional y nacional.

*Consejo Editorial*

Fernando Solís, Luis Solano, Marco  
Fonseca, Rodrigo Batres y Alejandro del Águila.

*Coordinación de información,*

*análisis y edición:*

Fernando Solís

*3a. calle 11-70 “A”, Barrio Moderno, Zona 2.  
Ciudad Capital, Guatemala.  
Teléfono: 22 70 40 25*

*Puede descargar esta publicación en nuestra  
página web:*

***[www.elobservadorgt.org](http://www.elobservadorgt.org)***

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

***[informacion@elobservadorgt.org](mailto:informacion@elobservadorgt.org)***

---