

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

Facultad de Humanidades

Departamento de Estudios de Postgrado

Doctorado en Ciencias Sociales



**Evolución del modelo económico-productivo en Guatemala y sus  
implicaciones en la seguridad alimentaria**

(Tesis Doctoral)

Autor: Reginaldo Reyes Rodas

Director de Tesis: Dr. Caryl Orlando Alonso Jiménez

Guatemala, diciembre 2019

**Evolución del modelo económico-productivo en Guatemala y sus  
implicaciones en la seguridad alimentaria**  
(Tesis Doctoral)

Autor: Reginaldo Reyes Rodas

Director de Tesis: Dr. Caryl Orlando Alonso Jiménez

Guatemala, diciembre 2019

**Autoridades de la Universidad Panamericana**

**M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus**  
Rector

**Dra. HC. Alba Aracely Rodríguez de González**  
Vicerrectora Académica

**M.A. César Augusto Custodio Cobar**  
Vicerrector Administrativo

**EMBA. Adolfo Noguera Bosque**  
Secretario General

**Autoridades de la Facultad de Humanidades**

**M.A. Elizabeth Herrera de Tan**  
Decano

**M.Sc. Ana Muñoz de Vásquez**  
Vicedecano

**Dr. Julio Cesar Díaz Argueta**  
Director del Programa de Doctorado

**Dr. Caryl Orlando Alonso Jiménez**  
Director de tesis doctoral

**Dra. Sonia Zucelly García Morales**  
Revisor de tesis doctoral

## APROBACIÓN DE TEMA Y DIRECTOR DE TESIS

**Licenciado**  
**Reginaldo Reyes Rodas**  
**Presente**

Distinguido Licenciado Reyes:

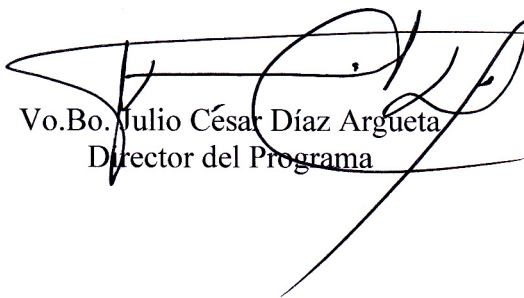
En relación a su solicitud de aprobación de tema de Disertación Doctoral cuyo título es **"Evolución del modelo económico-productivo en Guatemala y sus implicaciones en la seguridad alimentaria"**, me permito informarle que dicho tema ha sido aprobado.

Asimismo se le aprueba su solicitud para que el doctor Caryl Orlando Alonso Jiménez dirija su trabajo de investigación, en cuanto a los aspectos metodológicos del mismo.

En virtud de lo anterior emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 25 de septiembre de 2017

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

  
Vo.Bo. Julio César Díaz Argueta  
Director del Programa



## DICTAMEN DEL DIRECTOR DE TESIS DOCTORAL

Nombre del Estudiante: **Reginaldo Reyes Rodas**

**Título de la tesis: "Evolución del modelo económico-productivo en Guatemala y sus implicaciones en la seguridad alimentaria"**

El Director de Tesis,

### Considerando:

**Primero:** Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de su campo.

**Segundo:** Que ha realizado todas las correcciones que le fueron planteadas en su oportunidad.

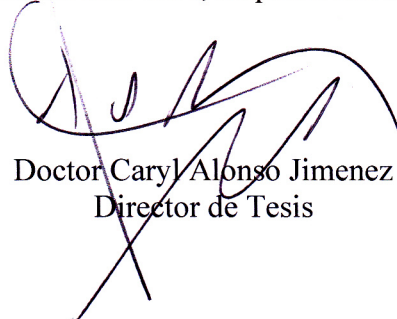
**Tercero:** Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una investigación de doctorado.

### Por tanto,

En su calidad de Director de Tesis, emite DICTAMEN FAVORABLE para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 14 de mayo de 2018

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Doctor Caryl Alonso Jimenez  
Director de Tesis

Cc/estudiante  
Archivo



## APROBACIÓN DE REVISOR DE TESIS

### El Director del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Virtud que el estudiante **Reginaldo Reyes Rodas** ha finalizado su informe de tesis doctoral, de acuerdo al dictamen favorable emitido por su asesor, doctor Caryl Alonso Jimenez

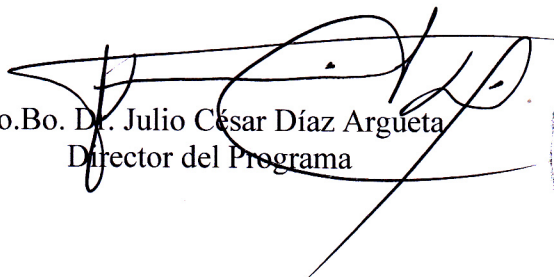
ACUERDA:

- Nombrar a la doctora Sonia Zucelly García como REVISORA de dicho trabajo, debiendo emitir dictamen conjunto con el Dr. Alonso Jimenez después de su lectura.

Guatemala, 19 de Mayo de 2018

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Vo.Bo. Dr. Julio César Díaz Argueta  
Director del Programa



Cc/estudiante  
Archivo

## DICTAMEN DE COMITÉ DE TESIS DOCTORAL

Nombre del Estudiante: **Reginaldo Reyes Rodas**

Título de la tesis: **"Evolución del modelo económico-productivo en Guatemala y sus implicaciones en la seguridad alimentaria"**

El Comité de Tesis,

### Considerando:

**Primero:** Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de su campo.

**Segundo:** Que ha realizado todas las correcciones que le fueron planteadas en su oportunidad.

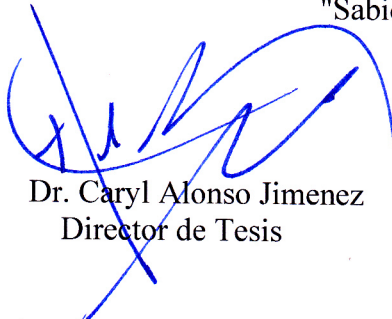
**Tercero:** Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una investigación de doctorado.

### Por tanto,

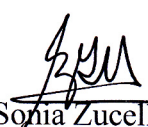
En su calidad de Comité de Tesis, emite DICTAMEN FAVORABLE para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 01 de abril de 2019

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Caryl Alonso Jimenez  
Director de Tesis



Doctora Sonia Zucelly García  
Revisor de Tesis

Cc/estudiante  
Archivo

**DICTAMEN DE DIRECTOR DE DOCTORADO  
EN CIENCIAS SOCIALES**

Nombre del Estudiante: **Reginaldo Reyes Rodas**

Título de la tesis: **"Evolución del modelo económico-productivo en Guatemala y sus implicaciones en la seguridad alimentaria"**

El Director del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales,

**Considerando:**

Que ha tenido a la vista los dictámenes del Director de Tesis y Comité de Tesis, respectivamente, donde se hace constar que el estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis Doctoral, cuyo título se hace constar en este documento.

**Por tanto,**

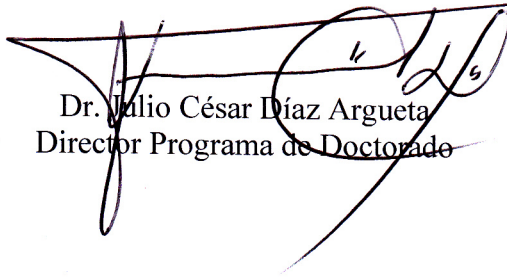
Extiende el presente Dictamen que faculta al interesado para que realice los pagos de rigor y demás trámites administrativos previos a fijar la fecha para realizar la Defensa de su Tesis.

Nombra como miembros del Tribunal de Graduación a los profesionales siguientes:

- Doctor Caryl Alonso Jimenez (Director)
- Doctora Sonia Zucelly García (Revisora)
- Doctor Julio César Díaz Argueta (Vocal)

Guatemala, 20 de junio de 2019

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

  
Dr. Julio César Díaz Argueta  
Director Programa de Doctorado



Cc/estudiante

Archivo  
Diagonal 34, 31-43 Zona 16, Ciudad de Guatemala • PBX: 2506-3600 • [www.upana.edu.gt](http://www.upana.edu.gt)



## ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DOCTORAL

Nombre del Estudiante: **Reginaldo Reyes Rodas**

Título de la tesis: **"Evolución del modelo económico-productivo en Guatemala y sus implicaciones en la seguridad alimentaria"**

El Decano de la Facultad de Ciencias de la Comunicación,

### Considerando:

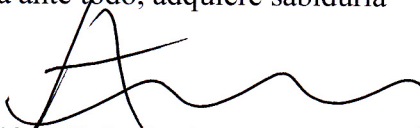
Que ha tenido a la vista los dictámenes del Director de Tesis, Comité de Tesis y del Director del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, respectivamente, donde hacen constar que el estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis Doctoral, cuyo título se hace constar en el informe de investigación.

### Por tanto,

Autoriza la impresión de dicho documento en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 30 de octubre de 2019

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

  
Alfred Kaltshmitt, M.Sc  
Decano



Cc/estudiante  
Archivo

## **DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS**

A Leonardo, Marvin, Roberto, Eduardo y Yuliana, motivos de constante superación.

A mis padres (QEPD), Ciriaco Reyes Camey y María Rosaura Rodas Álvarez.

Al Dr. Caryl Orlando Alonso Jiménez por su asesoría e ideas orientadoras en la realización de este trabajo.

A la Dra. Sonia Zucelly García Morales por su paciencia y aportes en el proceso de revisión.

Al Dr. Julio Cesar Díaz Argueta por su motivación en iniciar el reto del doctorado y su gran contribución en la formación académica.

A mis maestros y amigos que, de una u otra forma colaboraron en completar el reto y cumplir con la meta trazada.

Al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza -CATIE- y al Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Desarrollo -IARNA/URL por la oportunidad de superación académica y profesional. Especial agradecimiento a amigos entrañables como Tania Ammour y Daniel Marmillod.

A Guatemala y su gente que ha sufrido las consecuencias de las distorsiones del modelo económico-productivo.

Para efectos legales únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo de investigación.

## ÍNDICE GENERAL

Índice general	xiii
Índice de tablas	xix
Índice de figuras	xx
Acrónimos y siglas	xxi
Resumen	xxii
Introducción general	xxiii
Capítulo 1	1
Naturaleza y marco del estudio	1
Introducción a la investigación	1
1. Problema y objeto de estudio	3
1.1. Justificación de la investigación	6
1.2. Delimitación del estudio	8
1.3. Objetivos de la investigación	9
1.3.1. Objetivo general	9
1.3.2. Objetivos específicos	9
1.4. Hipótesis e interrogantes del estudio	9
1.5. Análisis, técnicas e instrumentos de investigación	10
1.5.1. Análisis cualitativo	11
1.5.2. Análisis cuantitativo	13
1.5.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	14
1.5.3.1. Análisis documental	14
1.5.3.2. Análisis estadístico	15
1.5.3.3. Análisis de los resultados	17

1.6.	Principales aportes del análisis del fenómeno bajo estudio	21
	Capítulo 2	23
	Corrientes teóricas de pensamiento y otros conceptos complementarios	23
2.1.	Estructuralismo	23
2.2.	Conservadurismo	24
2.3.	Patrimonialismo y Estado	26
2.4.	Hegemonía, dominación y poder	28
2.5.	Régimen político y sistema político	30
2.6.	Institucionalidad	33
2.7.	Pensamiento sistémico	35
2.8.	Historiografía	36
2.9.	Acumulación capitalista	37
2.10.	Clases sociales y clases medias	41
2.11.	Estratificación social	45
2.12.	Exclusión social	47
2.13.	El Estado y sus capacidades	48
2.14.	Visiones y conceptos de desarrollo	52
2.14.1.	Desarrollo sostenible	56
2.14.2.	Desarrollo humano	58
2.14.3.	Desarrollo a escala humana	59
2.14.4.	Modelos de desarrollo alternativo	61
2.15.	Pobreza	63
2.16.	Métodos de razonamiento: deducción e inducción	66
2.17.	Argumentación	67

2.18.	Normas y valores	69
2.19.	Seguridad alimentaria y nutricional	69
2.20.	Soberanía alimentaria	73
2.21.	Desnutrición	74
2.22.	Reflexiones finales	76
Capítulo 3		77
Contexto investigativo de la SAN e importancia de las políticas públicas		77
3.1.	Contexto investigativo de la inseguridad alimentaria y la desnutrición	77
3.2.	Derechos económicos, sociales y culturales de la población	83
3.2.1.	La seguridad alimentaria como un derecho	84
3.2.2.	Importancia del empleo e ingresos ante la vulnerabilidad a la INSAN	86
3.3.	Políticas públicas como instrumentos de gestión	89
3.4.	Mapeo general de políticas públicas -periodo 1996-2020-	92
3.5.	Reflexiones finales	97
Capítulo 4		99
Contexto histórico y político del modelo económico-productivo		99
4.1.	Hitos históricos en la creación, reproducción y consolidación del sistema productivo	101
4.1.1.	Epoca colonial: sinónimo de dependencia y explotación (1524-1821)	101
4.1.1.1.	Institucionalidad durante la colonia: dominio político, social y económico	103
4.1.1.2.	La acumulación originaria del capital y sus consecuencias	106
4.1.1.3.	Recapitulación del arranque de la exclusión, desigualdad y marginación	108
4.1.2.	Independencia: un proceso poco o nada inclusivo y afianzamiento del poder	113
4.1.3.	Modernización de la agricultura y comercio agroexportador (1839 a 1871)	118
4.1.4.	Reforma liberal y surgimiento del modelo primario-exportador (1850-1930)	123

4.1.4.1.	El Estado en la dinámica del modelo y las políticas del gobierno liberal	125
4.1.4.2.	Distorsiones derivadas del modelo primario-exportador	127
4.1.4.3.	Enfoque patrimonial del Estado: visión productiva hacia el sistema mundial	129
4.1.5.	Primer intento democrático y decenio de reformas e innovaciones (1944-1954)	134
4.1.6.	Contrarrevolución, Estado desarrollista y apertura democrática (1954-1985)	141
4.1.6.1.	Las iniciativas de apoyo al desarrollo a la manera de la contrarrevolución	141
4.1.6.2.	Arranque del modelo basado en sustitución de importaciones (1930-1982)	146
4.1.6.3.	Esquemas productivos y apoyo institucional gubernamental (1970-1985)	155
4.1.6.4.	Los efectos del conflicto armado interno (1960-1996)	162
4.1.7.	Neoliberalismo y globalización: economía abierta y desregulada (1983 a 2015)	166
4.1.7.1.	Eventos promotores y características del modelo económico neoliberal	166
4.1.7.2.	El modelo neoliberal en Guatemala, hechos y consecuencias	168
4.1.7.3.	Inversiones en el modelo económico-productivo y la visión del desarrollo	171
4.1.7.4.	Reflexiones del vigente modelo económico neoliberal	173
4.1.8.	Entorno post-acuerdos de paz firme y duradera (1996-2015)	177
4.1.8.1.	La gestión pública y el ámbito político	177
4.1.8.2.	Migración y el impacto económico de las remesas familiares	178
4.1.8.3.	Respuesta del Estado según ingreso fiscal y producto interno bruto (PIB)	181
4.1.8.4.	Importancia de la infraestructura vial en el crecimiento económico	185
4.2.	El papel de la iglesia y su vinculación histórica al Estado	187
4.2.1.	La presencia de la Iglesia Católica en Guatemala	188
4.2.2.	Presencia de la Iglesia Evangélica en Guatemala	191
4.2.3.	Contribución institucional religiosa a la solución del problema de estudio	192
4.3.	Reflexiones finales	194

Capítulo 5	195
Evolución, implicaciones y distorsiones del modelo económico-productivo	195
5.1. Evolución del modelo y sus implicaciones	195
5.2. Determinantes y distorsiones del modelo económico-productivo	206
5.2.1. Escenarios determinantes de las distorsiones en lo económico-productivo	207
5.2.1.1. Contexto institucional y sus variantes	207
5.2.1.2. Los actores -hegemonía de los grupos dominantes-	208
5.2.1.3. Modelos y estrategias de crecimiento económico	209
5.2.1.4. Corrientes de pensamiento y formas de gobierno	209
5.2.2. Distorsiones derivadas de la relación económico-productivo	210
5.2.2.1. Distorsiones e implicaciones de primera generación	211
5.2.2.2. Distorsiones del modelo económico-productivo a finales del siglo xix	212
5.2.2.3. Distorsiones en el siglo xx y post Acuerdos de Paz	215
5.3. Implicaciones de las distorsiones del modelo: INSAN un problema social complejo	217
5.3.1. Análisis de políticas e indicadores de la inseguridad alimentaria y nutricional	219
5.3.1.1. El problema público dentro del marco de las políticas	221
5.3.1.2. Aspectos contextuales de las políticas públicas	223
5.3.2. Descriptores contextuales de la implementación de las políticas públicas	225
5.3.2.1. Resultado del análisis estadístico de las dimensiones de la SAN	226
5.3.2.2. Disponibilidad de alimentos	229
5.3.2.3. Acceso a alimentos	235
5.3.2.4. Consumo de alimentos	243
5.3.2.5. Utilización biológica de los alimentos	252
5.3.3. Institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional	264



5.4. Reflexiones finales	266
Capítulo 6	269
Conclusiones y recomendaciones	269
6.1. Conclusiones	269
6.2. Recomendaciones	275
Referencias	278
Anexos	303
Anexo 1. Listado de indicadores de las cuatro dimensiones de SAN	304
Anexo 2. Número y superficie de fincas censales por año censal	307
Anexo 3. Producción nacional de carne, huevos, leche, peces y crustáceos (tm/año)	308

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Categorías de vulnerabilidad nutricional según prevalencia (%) de retardo en talla	11
Tabla 2. Descripción de los subsistemas del sistema socioecológico	19
Tabla 3. Descripción de activos o capitales, elementos de la teoría de medios de vida	20
Tabla 4. Comparación del empleo en el sector agrícola de países de Centroamérica	184
Tabla 5. Crecimiento de la red vial de la república de Guatemala. Periodo 2010-2014	186
Tabla 6. Evolución del sistema económico-productivo y sus variadas implicaciones	197
Tabla 7. Listado de distorsiones de primera generación, periodo de 1524-1821	212
Tabla 8. Distorsiones del modelo económico-productivo en el siglo XIX	214
Tabla 9. Distorsiones e implicaciones del modelo productivo en los siglos XX y XXI	216
Tabla 10. Agrupación por componente de SAN, correlacionadas según análisis factorial	227
Tabla 11. Volumen producción nacional maíz blanco en grano, periodos 2008/09-2016/17	230
Tabla 12. Volumen de producción nacional de frijol negro, periodos 2008/09-2016/17	231
Tabla 13. Volumen de producción nacional de arroz, periodos 2008/09-2016/17	232
Tabla 14. Producción: Alimento disponible per cápita, periodo 2008/2009-2015 (kg/año)	233

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Hitos históricos con influencia en la concepción y consolidación del modelo	12
Figura 2. Diagrama de flujo de los efectos de las distorsiones sobre los medios de vida	21
Figura 3. Relaciones sociales que determinan el poder político en la sociedad	32
Figura 4. Dinámica institucional en la concentración del poder	34
Figura 5. Definiciones de política pública, según varios autores	91
Figura 6. Periodos de aprobación de las políticas públicas registradas en SEGEPLAN	93
Figura 7. Prioridades de las políticas públicas vinculadas a pactos de gobierno 2012-2016	94
Figura 8. Políticas públicas con determinación expresa de la fuente de financiamiento	94
Figura 9. Evolución de producción de políticas públicas en Guatemala	96
Figura 10. Factores de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria durante la Colonia	110
Figura 11. Pilares fundamentales en el desarrollo de la agricultura comercial Siglo XIX	122
Figura 12. Dinámica de la cobertura y deforestación anual en el periodo 1950-2012	144
Figura 13. Comportamiento del PIB periodo 1961-2016 y crecimiento poblacional anual	158
Figura 14. Dinámica de las remesas familiares, presupuesto público y exportaciones totales	179
Figura 15. Carga tributaria: ingresos tributarios netos en porcentajes del PIB 1995-2016	182
Figura 16. Esquema de análisis de indicadores vinculados a la SAN	226
Figura 17. Disponibilidad diaria de calorías/habitante según agrupación de alimentos	234
Figura 18. Comparación del GPE 2013-2016 y los niveles de pobreza, IDH e IVISAN	236
Figura 19. IPC en valores anuales y nacional sobre 2010 como año base	237
Figura 20. Canasta Básica Alimentaria mensual en el periodo 2010-2017 (En Quetzales)	239
Figura 21. Canasta Básica Vital 2010-2017 y comparación con Salario Mínimo	240
Figura 22. Comportamiento de niveles de pobreza en la población e Índice de Gini	241
Figura 23. PIB de Centroamérica (US\$ a precios constantes de 2010)	242
Figura 24. Comportamiento de la dimensión educativa y los estados de desnutrición	244
Figura 25. Porcentaje de analfabetismo en la población > 15 años periodo 2000-2015	245
Figura 26. Tasas netas de matriculación en enseñanza primaria por departamento	246
Figura 27. Desnutrición crónica infantil (baja talla para la edad) por departamento	247
Figura 28. Desnutrición crónica en niños/niñas por rango de edad (< 6 a 59 meses)	248
Figura 29. Comportamiento de la desnutrición aguda en población 0-59 meses de edad	250
Figura 30. Índice de masa corporal de sobrepeso y obesidad en mujeres no embarazadas	252
Figura 31. Prevalencia de anemia en niños menores de 5 años	254
Figura 32. Comportamiento de la tasa de mortalidad infantil por departamento	256
Figura 33. Comportamiento de la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años	257
Figura 34. Incidencia del bajo peso al nacer (<2.5 kg), por departamento (porcentaje)	259

## ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CMA	Cumbre mundial sobre la alimentación
COCODE	Consejos comunitarios de desarrollo
CODEDE	Consejos departamentales de desarrollo
COMUDE	Consejos municipales de desarrollo
CONEVAL	Consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social
CPR	Comunidades de población en resistencia
ENSMI	Encuesta nacional de salud materno infantil
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEGUA	Ferrocarriles de Guatemala
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
FYDEP	Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de Petén
GHI	Índice Global del Hambre
GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
IARNA	Instituto de investigación y proyección sobre ambiente natural y sociedad
ICEFI	Instituto centroamericano de estudios fiscales
IGSS	Instituto guatemalteco de seguridad social
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTA	Instituto nacional de transformación agraria
MAGA	Ministerio de agricultura, ganadería y alimentación
MARN	Ministerio de ambiente y recursos naturales
MIDES	Ministerio de desarrollo
MINECO	Ministerio de economía
MINEDUC	Ministerio de educación
MINFIN	Ministerio de finanzas
MSPAS	Ministerio de salud pública y asistencia social
PAFFEC	Programa agricultura familiar para fortalecimiento de la economía campesina
PESA	Programa especial para la seguridad alimentaria en Centroamérica
PNDRI	Política nacional de desarrollo rural integral
PNSAN	Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPHO	Plan del Pacto Hambre Cero
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de seguridad alimentaria y nutricional
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia
URL	Universidad Rafael Landívar

## **RESUMEN**

La investigación aborda el estudio de las distorsiones e implicaciones del modelo económico-productivo concebido y reproducido desde el siglo XVI que a la fecha derivó en un proceso de empobrecimiento histórico y estructural de campesinos e indígenas del área rural de Guatemala.

El estudio confronta y analiza críticamente la evolución histórica del modelo a partir del instrumental metodológico, tiene como hipótesis que la inseguridad alimentaria y sus consecuencias en la desnutrición crónica y aguda son el resultado del modelo económico-productivo y político que ha prevalecido desde la conquista a la fecha, con implicaciones históricas en el Estado de Guatemala, permitiendo orientar la investigación en un repaso de las aristas políticas, económicas y sociales y la revisión de las capacidades institucionales del Estado.

La tesis demostró que las consecuencias del modelo económico productivo incidieron, como resultado y hasta la actualidad, en un andamiaje institucional debilitado, sin capacidad de desplegar acciones sostenibles. Asimismo, se comprobó que los límites operativos y espacios de acción institucional favorecen la perpetuidad de factores de poder económico y político que hacen disfuncional la institucionalidad estatal y debilita la construcción de canales de ascenso social con consecuencias en el sistema social.

**Palabras clave:** desnutrición, modelos económicos, políticas públicas.

## ***ABSTRACT***

The research addresses the study of the distortions and implications of the economic-productive model conceived and reproduced since the sixteenth century, which to date has resulted in a process of historical and structural impoverishment of peasants and indigenous people in rural Guatemala.

The study confronts and critically analyzes the historical evolution of the model from the methodological instruments, has the hypothesis that food insecurity and its consequences on chronic and acute malnutrition are the result of the economic-productive and political model that has prevailed since the conquest to date, with historical implications on the State of Guatemala, allowing to guide the investigation in a review of the political, economic and social edges and the revision of the institutional capacities of the State.

The thesis showed that the consequences of the economic productive model affected, as a result and up to the present, to a weakened institutional scaffolding, without the capacity to deploy sustainable actions. Likewise, it was verified that the operative limits and spaces of institutional action favor the perpetuity of factors of economic and political power that make the state public institutions dysfunctional and weaken the construction of social ascent channels, with consequences on the social system.

**Key words:** malnutrition, economic models, public policies.

## **INTRODUCCIÓN GENERAL**

El trabajo de investigación sobre la dinámica histórica del modelo económico-productivo y sus implicaciones en la seguridad alimentaria de la población guatemalteca se desarrolla en el marco del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Panamericana (UPANA).

El fin principal del estudio es contribuir a la comprensión de la evolución y efectos del modelo económico productivo en Guatemala y, desde una visión histórica y sistémica, identificar sus implicaciones en la seguridad alimentaria; además, encontrar explicación e interpretación de los resultados del diseño, análisis, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con la problemática de la desnutrición crónica.

El documento está compuesto de seis capítulos. El capítulo 1 contiene la definición del problema desde la perspectiva histórica al plantear la búsqueda de los factores que por un lado favorecieron a un sector con acumulación de capital y por el otro, impactaron en las capacidades de acumulación y llevaron un proceso de empobrecimiento del sector campesino e indígena del área rural de Guatemala. Resolver la hipótesis de trabajo planteada requirió una metodología de investigación de tipo descriptivo-exploratorio, con enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo) sobre la base de fuentes primarias y secundarias como análisis bibliográfico y documental, considerando varios hitos históricos que tuvieron influencia en el drama del desarrollo de la sociedad guatemalteca.

En el análisis cuantitativo se analizaron 74 indicadores como medios de interpretación de la efectividad de las acciones de las políticas públicas, estrategias, planes o programas de SAN. Se realizó mediante análisis estadístico de relación, agrupación e interpretación de las variables seleccionadas y ordenadas según su pertenencia y coherencia, tanto dentro como entre los ejes programáticos de la Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, además de tener en cuenta la influencia de variables de factores exógenos. El ordenamiento e interpretación de resultados se presentan en el capítulo correspondiente, habiendo sido auxiliado con marcos analíticos como el sistema socioecológico y la teoría de medios de vida o medios de subsistencia.

El capítulo 2 corresponde al espacio utilizado para el marco teórico de la investigación, describiendo varias de las corrientes de pensamiento y otros factores y conceptos como la institucionalidad, pensamiento sistémico, acumulación capitalista, estratificación social con énfasis en las clases medias y exclusión social. Considera aspectos de la ciencia política para comprender el rol del Estado y sus responsabilidades en la gestión pública y la importancia y proceso de las políticas públicas; estrategias de crecimiento económico y las perspectivas de diferentes visiones de desarrollo propuestas para combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas.

Se concluye con las definiciones de soberanía alimentaria, desnutrición y los ejes principales de la doctrina de seguridad alimentaria y nutricional definida ésta por una ley específica y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) como política de Estado, describiendo dos elementos complementarios como estabilidad en referencia a la previsión de desbalances o desajustes en la disponibilidad de alimentos y, alineamiento en alusión a la coordinación y fortalecimiento institucional sectorial.

El capítulo 3 desarrolla el contexto investigativo sobre la seguridad alimentaria y nutricional y argumentos alrededor de los efectos derivados del objeto de investigación, considerando aspectos históricos de la SAN, determinantes sociales, importancia de los procesos de formación y capacitación del recurso humano como estrategias de apoyo y la importancia de la articulación de las políticas públicas y la coordinación intersectorial.

Desde la disciplina del derecho se analiza la seguridad alimentaria, alimentación, salud, educación y el empleo como derechos de la población y desde la ciencia política, comprender la importancia del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Concluye con la contextualización de la Política Seguridad Alimentaria y Nutricional, ejes transversales, instrumentos básicos de gestión pública y la institucionalidad desde lo político, estratégico y operativo.

El capítulo 4 trata del contexto histórico, social y político que permitió la creación, ajustes y consolidación del sistema económico-productivo visto como un fenómeno diacrónico con efectos e impactos negativos de tipo social, económico y cultural. Se describe el sistema dentro de las

acciones y relaciones del sistema político, el Estado y la sociedad con poder hegemónico. Se describen 8 hitos históricos con varios elementos sincrónicos los cuales facilitan la comprensión de los sucesos, dinámicas y consecuencias. Se empieza desde la época de la conquista y su desarrollo desde la época colonial (1524-1821), finalizando en el entorno creado alrededor de los Acuerdos de Paz y segunda década del siglo XXI.

Por su carácter transversal en la línea de tiempo se incluye una sección sobre el papel de la iglesia, tanto la católica como la evangélica-protestante, en la enseñanza, organización y proyección social y por su vinculación y relación histórica al Estado; las primeras instancias a través de la religión y el segundo mediante la gestión pública y ejercicio del poder son considerados grandes actores en las dinámicas y decisiones resultantes de cada uno de los eventos históricos descritos.

El capítulo 5 se subdivide en tres secciones, en la primera se describe de manera secuencial y cronológica la transformación gradual de las principales características del modelo económico y cuyas distorsiones han tenido consecuencias sobre la seguridad alimentaria y la desnutrición, como uno de los varios problemas sociales que afectan a la población campesina pobre. Paralelamente a las particularidades del periodo de tiempo analizado se describen varias de las implicaciones como la destrucción de los medios de vida, tendencias hacia el empobrecimiento, escasez de alimentos, limitado acceso a la propiedad de la tierra, fenómenos de migración y sistemas de producción campesina orientada hacia la subsistencia y autoconsumo, por mencionar algunas.

El segundo apartado contiene cuatro escenarios que determinaron el surgimiento de las distorsiones del modelo a lo largo de la historia: el contexto institucional, los actores representados en redes familiares o agrupaciones gremiales con poder hegemónico; los principios y propósitos de los modelos y estrategias de crecimiento económico; finalmente, las corrientes de pensamiento y las formas de gobierno. Asimismo se listan las distorsiones económicas, productivas, sociales y políticas como factores dinamizadores de las implicaciones del modelo provenientes de los distintos sectores de la economía, cuyas interrelaciones se fueron profundizando en el tiempo.



En la tercera parte del capítulo se ejemplifica, analiza y describen los resultados de la implementación de diversas políticas públicas mediante el detalle de varios indicadores relacionados con aspectos y descriptores contextuales de las políticas de seguridad alimentaria y desarrollo rural, habiendo aplicado el análisis factorial al conjunto de variables pertenecientes a los cuatro pilares de la SAN. Se cierra el capítulo con la descripción de la institucionalidad alrededor de la temática de SAN desde lo político-legal, técnico-financiero y operativo.

En el capítulo 6 se describen las conclusiones abarcando temas como la descripción de los factores de producción del modelo económico, las relaciones de intercambio social y comercial; las condiciones en que funciona el Estado, existencia de una estructura productiva dependiente, prevalencia de sistemas de privilegios; el reconocimiento de la influencia de los grupos con hegemonía y dominación en los poderes y decisiones del Estado; una institucionalidad con bajo nivel de legitimidad, capacidades de articulación e ineficiencia debido a las malas prácticas de gestión; la vigencia de las causas y efectos como la miseria, hambre y desempleo y la aseveración que la INSAN es un problema histórico como una más de las demandas sociales, económicas y ambientales no cumplidas,

Asimismo se proponen algunas recomendaciones como insumos para la resolución de varios aspectos de la problemática estudiada. Se incluye, entre otros aspectos, la presencia de determinantes de la INSAN en las estrategias de desarrollo integral del país, aprovechamiento de las experiencias en la implementación de instrumentos públicos relacionadas con la desnutrición, políticas de combate al desempleo e informalidad, impulsar el desarrollo industrial de alta demanda de mano de obra y programas orientados a la recuperación de los medios de vida del área rural.

En la sección final se lista la bibliografía consultada en todo el proceso de investigación, descrita en el siguiente orden: libros, diccionarios, artículos e informes, tesis, legislación, políticas y estrategias, enlaces y diversas referencias electrónicas.

# **CAPÍTULO 1**

## **NATURALEZA Y MARCO DEL ESTUDIO**

En este capítulo se responde a las preguntas básicas ligadas a la investigación: ¿Qué, para qué, por qué y cómo? describiendo el problema de las implicaciones del modelo económico-productivo en la seguridad alimentaria y nutricional, los objetivos del estudio, justificación o motivaciones, delimitación y el marco metodológico desarrollado en la recopilación y análisis de datos, descripción de las técnicas, instrumentos y enfoques utilizados durante el proceso.

## **INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN**

La región de Mesoamérica ocupada por Guatemala tiene alrededor de 3300 años de historia, comprendida desde el Preclásico temprano, 1800-900 a. C., hasta la segunda década del siglo XXI. Según Taracena (2015) en este territorio se ha compartido una cultura general, unida por la base común de idiomas, rasgos culturales, religiosos y formas de organización política y económica; espacio interconectado por complejas redes de parentesco, continuos procesos migratorios, ha participado en alianzas, fusiones, invasiones, discordias, periodos largos de conflictos, pero también diversos ciclos y tipologías de desarrollo. Fue una "...sociedad dividida y enfrentada, aunque floreciente en términos económicos y culturales, la que encontraron los españoles al momento de ingresar al territorio guatemalteco, aprovechando características de la situación social y política para facilitar el proceso de conquista." (Arroyo & Méndez, 2015, pág. 3)

Con respecto al escenario previo a la conquista "Las poblaciones indígenas nativas tenían una concepción del espacio, tierra y propiedad muy particular..., los recursos naturales en general se consideraban un patrimonio común sobre el cual, actores individuales y colectivos podían disponer de derechos de posesión y usufructo..." ([http://www.agter.org/bdf/es/corpus\\_chemin/fiche-chemin-108.html](http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-108.html). Recuperado 15.08.2018). Sin embargo, hubo irrupción en el territorio de un elemento que llegó para cambiar la historia de sus habitantes mediante la institucionalización de su dominio y graves consecuencias.

Con el correr del tiempo y desde el primer cuarto del siglo XVI, el nuevo contexto se transformó en una provincia gobernada y sujeta al mandato de la Corona Española, pasó a ser Estado-república hasta convertirse en un país en condiciones de desarrollo difíciles, como lo muestran varios de sus indicadores económicos, ambientales y sociales; además de estar inmerso en temas complejos relacionados con su gobernanza y gobernabilidad.

A partir del cambio histórico y de la diversidad temática y dinámica generada se busca, a través del estudio, identificar y analizar las determinantes históricas y evolutivas del modelo económico-productivo que han tenido implicaciones en la seguridad alimentaria, además de entender las razones de la poca efectividad de las políticas públicas, estrategias, programas y acciones institucionales de prevención y control de la desnutrición y mecanismos de provisión de seguridad alimentaria instituidas en Guatemala. Se trata de demostrar que la inseguridad alimentaria es de perspectiva histórica, estructural y sistémica, lo cual ha hecho que el Estado, con su ineficiencia, indolencia y silencio, no responda adecuadamente a las responsabilidades ante la sociedad.

Es una investigación integrada por elementos cuantitativos y cualitativos de tipo descriptivo-exploratorio y desarrollado sobre la base de fuentes de información primarias y secundarias, teniendo como unidad de estudio a la familia rural-campesina. Como resultado del estudio se proyecta el reconocimiento y análisis de las barreras y razones históricas que han impedido mejor calidad de vida y avance en las condiciones de desarrollo humano, especialmente de la población del área rural, campesina-indígena.

En la última sección del estudio se pretende pasar de los hechos causales a la tendencia mediante la exposición de ideas que mejoren la condición de seguridad alimentaria y nutricional, en los que no se ignora que pueden navegar en contra de un mar de razones que han dado origen y contribuyen al estatus de país subdesarrollado. Sin embargo, al contar con elementos explicativos y fundamentos de cambio en la temática de seguridad alimentaria y nutricional, en un largo plazo poco extendido -de 20 a 25 años- y mediante políticas públicas de Estado muy precisas, integrales, eficientes y de continuidad a través del tiempo, además de la institucionalidad

inclusiva necesaria, se disminuyan los índices de desnutrición y sus secuelas en el futuro del capital humano.

## **1. PROBLEMA Y OBJETO DE ESTUDIO**

Dentro de la perspectiva histórica del modelo económico-productivo que ha influido, a lo largo de cinco siglos, en el desarrollo económico, social y político del país se hace énfasis al problema de la inseguridad alimentaria y nutricional y sus consecuencias como la desnutrición crónica, sin embargo, se descarta la opción e intención de verlo como un fenómeno aislado sino como parte del conjunto de factores que como la pobreza, desigualdad, racismo, discriminación, disfuncionalidad institucional y exclusión a servicios de salud, educación y protección social han formado parte del subdesarrollo social, educativo, económico y ambiental que padece el país.

La dinámica del modelo mencionado ha tenido repercusiones en la seguridad alimentaria y nutricional de la población, generando ciertos grados de vulnerabilidad de manera continuada debido a su naturaleza sistémica y estructural definida por varios aspectos contenidos en tres ejes señalados por la URL (2016).

- i) Fue creado, desarrollado y consolidado por jerarquías de grupos sociales y linajes (posición económica, relaciones de género) con capacidades y relaciones para la acumulación y concentración de poder, ideología dominante, superioridad étnica y mentalidad conservadora, cuidadosa de cualquier reforma que atente o afecte sus intereses.
- ii) Presencia de un Estado con rasgos patrimonialistas, elitista, socialmente excluyente, autoritario, cooptado por élites y tolerancia de malos manejos en la gestión pública, avalando o llevando a la práctica deficientes políticas sociales tanto en su diseño, implementación e integralidad.
- iii) Una matriz socioeconómica nacional de origen colonial, altamente desigual, concentradora de la riqueza, basada en el despojo, privatización y concentración de la tierra, explotación laboral, destacando la producción de materias primas con escaso valor agregado y extracción poco o nada sostenible de recursos naturales y, "...con limitantes de acceso a los alimentos por medio de mecanismos de mercado." (Slowing, 2017, pág. 41)

Cuando se habla de la inseguridad alimentaria y desnutrición, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales remarcan que “Guatemala es el primer país de América Latina y El Caribe y el sexto a nivel mundial con mayor porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años y el hambre es el reflejo de las grandes desigualdades e inequidades...” (UNICEF-ICEFI, 2011, pág. 3). El informe de 2017 del Índice Global del Hambre<sup>1</sup> (GHI, por sus siglas en inglés) elaborado por las organizaciones *International Food Policy Research Institute*, *Welt Hunger Hilfe* y *Concern Worldwide* (2017), califica a Guatemala, junto a 43 países y principalmente africanos y del sudeste asiático, en la categoría de Hambre Grave (rango entre 20.0-34.9), siendo, junto a Haití, los únicos países de Latinoamérica y El Caribe que se encuentran en esta condición preocupante.

En el Tercer censo nacional de talla en escolares del primer grado de educación primaria del sector oficial de la República de Guatemala del año 2008, dirigido por MINEDUC y SESAN (2009), se muestran resultados por demás alarmantes, como los reportados para el municipio de San Juan Atitán, Huehuetenango, en el que, de cada 10 niños en el primer grado de primaria de ambos sexos comprendida entre seis a nueve años con once meses, 9 están en vulnerabilidad nutricional y retardo en talla total. En otros municipios del mismo departamento: Santiago Chimaltenango, San Miguel Acatán y Concepción Tutuapa de San Marcos, 8 de cada 10 niños están en las mismas condiciones, no obstante que a la fecha se han hecho intentos y esfuerzos a través de estrategias, programas nacionales y políticas públicas de diferentes gobiernos tendiente a combatir la desnutrición crónica infantil y la inseguridad alimentaria.

Los datos y esfuerzos dan para reflexionar y discutir el porqué de su existencia, intensidad y ocurrencia continuada, en clara contraposición al derecho a la alimentación, formulado por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 en su Artículo 25; igualmente, el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado en 1966, y Guatemala siendo parte de estos Tratados, reconoce la obligación

---

<sup>1</sup> El GHI es calculado sobre tres dimensiones del hambre (consumo calórico bajo, desnutrición y mortalidad infantil) y cuatro indicadores: (i) desnutrición como reflejo de una ingesta insuficiente de calorías en la dieta; (ii) emaciación infantil o desnutrición aguda, porcentaje de niños menores de cinco años que presentan bajo peso para la estatura; (iii) retraso en el crecimiento infantil (baja estatura para la edad) o desnutrición crónica; y (iv) tasa de mortalidad infantil de niños menores de cinco años.

de respetar, proteger y realizar progresivamente los derechos en ellos reconocidos, lo cual queda explícito en los Artículos 94 y 99 de la Constitución Política de Guatemala.

Existen elementos operacionales de las instituciones que no priorizan el abordaje de los factores impulsores del problema. Se observan iniciativas de índole público como el Plan del Pacto Hambre Cero, Programa de los mil días, Encuestas Nacionales de Salud Materno Infantil (ENSMI), Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020, estudios del sector privado provenientes de organizaciones locales y de la cooperación internacional, cuya eficiencia se cuestiona dado que la problemática prevalece y, en algunos momentos y espacios, los índices de desnutrición se han estancado y hasta se ven incrementados, a pesar que a nivel mundial se tiene evidencia sobre lo que se debe hacer (rutas o métodos a seguir), lo que ha funcionado (acciones ejecutadas y evaluadas) y los recursos necesarios (costo operativo).

Las limitaciones que derivan en su poca efectividad a nivel nacional, parten de al menos dos premisas básicas: (i) la inseguridad alimentaria y desnutrición es consecuencia de distorsiones económicas y políticas de carácter histórico que tienen su origen en el modelo económico productivo de Guatemala generado al final del primer cuarto del siglo XVI, año de la conquista española, fatídico para el futuro de la población originaria, desde el cual poco ha cambiado; y (ii) hay costumbres, saberes locales y prácticas tradicionales que pueden complementar o representar oportunidades, sin embargo, también, puede darse un escenario con barreras que obstaculizan las directrices de las políticas públicas, estrategias de implementación y acciones tendientes a combatir este flagelo.

En este sentido, el propósito central y eje transversal del estudio de investigación, plantea las siguientes interrogantes:

¿Cómo y de qué manera se consolidaron escenarios de fragilidad social a partir del modelo económico-productivo de Guatemala, desde el siglo XVI a la fecha?

¿Cómo se gestó la disposición, vinculación, relaciones e interacciones que constituyeron la esencia y consolidación del modelo económico, cuyos efectos significativos se reflejan en el

deterioro de las condiciones y calidad de vida de gran parte de la población y la degradación del entorno natural?

¿Cuál fue la racionalidad y finalidad buscada por los diferentes actores del proceso económico-productivo, con la implantación de un modelo excluyente? ¿La exclusión, inequidad, pobreza e inseguridad actuales son resultado del modelo instaurado?

¿Cómo y de qué manera fueron creadas las condiciones que provocaron el debilitamiento y deterioro de la institucionalidad pública, limitando las capacidades de articulación y gestión para dar respuesta a las demandas y desafíos de los grupos sociales del país?

¿Qué factores impactaron en la capacidad de acumulación y derivaron en un proceso de empobrecimiento del sector campesino e indígena del área rural de Guatemala, y que ha incidido en el estado de inseguridad alimentaria y desnutrición de buena parte de la población guatemalteca?

Estas interrogantes tienen un sinnúmero de respuestas y argumentos, cuyos análisis debe empezar por la comprensión e interpretación de aspectos económicos, políticos, culturales y cambios sociales como la introducción de nuevas reglas de convivencia, explotación y sumisión, originados desde la coyuntura crítica de la conquista española. Una primera respuesta la brinda Alonso al indicar que “...Existen esfuerzos en programas de gobierno que son puestos en marcha sin mediar oferta alguna con la ciudadanía...ello ha derivado en debilidades en la conducción gubernamental al ejercer y poner en marcha programas que no responden a la demanda ciudadana.” (Alonso, 2014, pág. 20)

## **1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación se ubica en el marco de la historiografía que transita por el tratado bibliográfico, busca orientar el análisis crítico de la historia de los hechos y sus fuentes relacionadas con los aspectos económico-productivos y vinculados al tema de la seguridad alimentaria en el país y, dadas las falencias de la comunidad política (Estado), ha llevado a consecuencias graves como la prevalencia de la desnutrición aguda y crónica en Guatemala. Aunque el estudio hace énfasis a lo largo del documento en los aspectos económico-productivos, coincide con el pensamiento de

Bakunin al expresar que “Toda la historia intelectual y moral, política y social de la humanidad es un reflejo de su historia económica.” (Bakunin, 1882, pág. 3)

La aseveración sobre que el problema de la inseguridad alimentaria es de origen histórico, sistémico y estructural, una breve descripción causal-inicial al respecto indica que: “...los cambios sociales violentos, como la Conquista, trajeron alteraciones profundas. Los productos (cultivos) autóctonos fueron reemplazados por otros introducidos, que han competido con aquéllos por tener a su favor el prestigio que les atribuye el grupo social dominante...” (León, 1992, pág. 43), luego surgen los efectos negativos sobre los medios de vida debido a las distorsiones en el sistema económico-productivo tradicional o autóctono.

También se parte del supuesto de la existencia de saberes y prácticas tradicionales que llevan a soluciones locales, son fuente de conclusiones e insumos para ajustes de nuevos planteamientos que pueden ser complementarias a las propuestas de las políticas públicas, programas sociales de apoyo e iniciativas de origen público y privado, pero que no han sido tenidas en cuenta por los diversos actores que las han impulsado. También se debe comprender que no se debe seguir con ese efecto normalizador que tiene la sociedad guatemalteca respecto a la aceptación pasiva, sin juicio crítico y cuestionamiento del por qué la situación no cambia hacia mejor condición de salud, educación y seguridad alimentaria. ¿Se tiene opción sobre la perpetración y perpetuación de las distorsiones? Es una reflexión y un reto presente que no se debe ignorar.

La temática, análisis y resultados son de interés institucional tanto gubernamental como no gubernamental y de la agenda de la cooperación internacional; hay información estadística disponible, informes de evaluación, experiencias obtenidas en diferentes épocas, regiones de Guatemala y de otros países; la existencia de una política pública, una estrategia nacional y una ley de aplicación general (Decreto 32-2005) que buscan encontrar soluciones a la problemática de inseguridad alimentaria y desnutrición en Guatemala, especialmente a la niñez menor de cinco años.

Bajo la perspectiva histórica y sobre la prevalencia del problema de la inseguridad alimentaria, es indudable que además del factor pobreza y marginación, en el país existen otros factores condicionantes y coadyuvantes de este grave padecimiento, que vale la pena revisar y reflexionar,



a manera de plantear nuevas formas de intervención para enfrentar este flagelo que junto a otras causas sistémico-estructurales y subyacentes de tipo social, económico, ambiental, político e institucional limitan el desarrollo humano del país.

## **1.2. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO**

El trabajo se desarrolla en el campo etnográfico nacional al identificar y vincularse con la población más afectada en su calidad de vida, presente en territorios y sociedades rurales compuestas por grupos étnicos diferentes. La unidad de análisis es la familia rural-campesina como sujeto del curso de acción y flujo de información, con el supuesto básico central de resolver la problemática de desnutrición como objetivo público.

La revisión y análisis general del modelo económico-productivo y desde donde se conjetura que se generan las causas históricas de la inseguridad alimentaria y desnutrición, comprenderá el periodo de la conquista, post-independencia (1821) pasando por hitos históricos como la reforma liberal, revolución de octubre de 1944, contrarrevolución (1954) y la etapa de apertura democrática. El periodo de análisis comparativo básico de las propuestas y efectividad de políticas públicas y otras estrategias y programas de carácter privado, abarcará el periodo de 1996 a 2016, teniendo como punto de referencia la firma de los Acuerdos de paz firme y duradera.

Es una investigación de carácter mixta y en su análisis e interpretación hace uso de los enfoques cuantitativo y cualitativo dado su carácter complementario. El primero de los dos enfoques indica que: “...por su naturaleza siempre arroja números como resultado...potencia para el tratamiento de datos más concretos; el cualitativo es una poderosa herramienta para entrar en la profundidad de los sentimientos...” (Behar, 2008, pág. 38), el empleo de uno y otro promueve la complementariedad del análisis y a corregir eventuales sesgos de cada uno.

Por su parte, Hernández señala:

Enfoque cuantitativo usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías...es secuencial y probatorio. Lo cualitativo ha sido referido como investigación naturalista, fenomenológica, interpretativa o etnográfica... utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. Los datos cualitativos [son] descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones. (Hernández, 2010, pág. 4)

Se busca comprender y profundizar en la problemática de la inseguridad alimentaria y desnutrición infantil en Guatemala, explorándola desde la perspectiva de la responsabilidad social del Estado, las familias rurales y su relación con el contexto comunitario, institucional e histórico.

### **1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

En esta sección se describen los objetivos generales y específicos que se pretenden alcanzar con la investigación.

#### **1.3.1. OBJETIVO GENERAL**

Contribuir a la comprensión de la evolución y efectos del modelo económico productivo en Guatemala y, desde una visión histórica y sistémica, sus implicaciones en la seguridad alimentaria y nutricional infantil.

#### **1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1.3.2.1. Analizar los determinantes históricos del modelo económico-productivo de Guatemala y el rol del Estado en las políticas públicas como instrumentos de gestión en la inseguridad alimentaria y desnutrición.
- 1.3.2.2. Evaluar los alcances institucionales propuestos en las políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base de las estrategias y ejes programáticos definidos en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- 1.3.2.3. Determinar los factores institucionales, económicos y políticos para la implementación de las políticas públicas dirigidas a la seguridad alimentaria y nutricional.

### **1.4. HIPÓTESIS E INTERROGANTES DEL ESTUDIO**

La inseguridad alimentaria y sus consecuencias en la desnutrición crónica y aguda son el resultado del modelo económico-productivo y político que ha prevalecido desde la conquista a la fecha, con implicaciones históricas en el Estado de Guatemala.

¿De qué manera y cómo se promovió históricamente la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y combate de la desnutrición en Guatemala, especialmente en la población campesino-indígena y pobre del área rural?

¿Cómo y de qué fueron contruidos los factores del modelo económico-productivo y sistema político de Guatemala, los cuales han tenido implicaciones en la inseguridad alimentaria y sus consecuencias en la población guatemalteca?

¿Cómo y cuáles fueron las causas del modelo económico-productivo que impactaron en la capacidad de acumulación y que derivó en un sistema excluyente y empobrecimiento del sector campesino e indígena de Guatemala?

### **1.5. ANÁLISIS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

La investigación se aborda desde el enfoque mixto de tipo descriptivo-exploratorio y desarrollado sobre la base de fuentes primarias y secundarias. ¿En qué consiste el enfoque mixto de análisis cualitativo-cuantitativo? Al respecto, Hernández y Mendoza lo definen como el “...conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y análisis de datos..., así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada y lograr un mayor entendimiento del fenómeno...” (Herndández, 2010, pág. 546)

Según Todd, Nerlich y McKeown (2004) y Creswell (2005), citados por Hernández (2010) expresan que con el enfoque mixto se pretende lograr una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno; explorar distintos niveles del problema de estudio, evaluar extensamente las dificultades y problemas de las indagaciones; además, se logra obtener una mayor variedad de perspectivas del problema: frecuencia, amplitud, magnitud y generalización (ámbito cuantitativo) y profundidad, complejidad y comprensión (ámbito cualitativo).

### 1.5.1. ANÁLISIS CUALITATIVO

En la comprensión de la dinámica del modelo económico-productivo y político y sus implicaciones en el grado de bienestar de la población a través de estados de desigualdad social, políticas productivas y en la poca atención a derechos fundamentales como la seguridad alimentaria, estuvo basada en fuentes secundarias como análisis bibliográfico y documental, considerando varios hitos históricos que tuvieron influencia en la creación, reproducción y consolidación del sistema productivo descritos en la línea de tiempo de la figura 1. El capítulo se cierra con un análisis general sobre el papel de la Iglesia y el Estado en el contexto del estudio, considerando su rol como actor relevante y su impronta en la política, economía, y lo social-cultural del país.

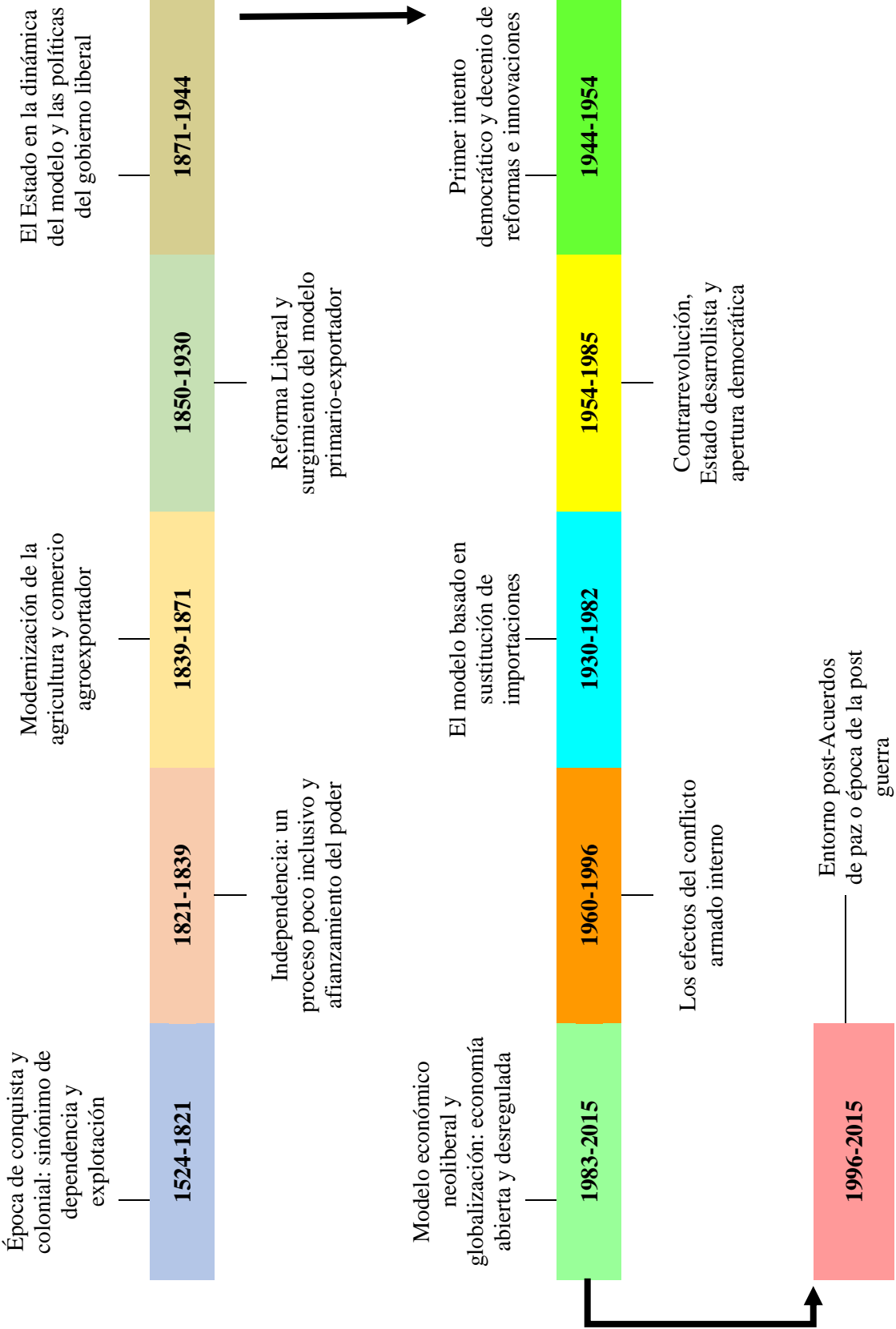
En la profundización de los hallazgos históricos y su vinculación con las políticas públicas, la unidad de estudio es la familia rural-campesina y su pertenencia condicional a las categorías de baja a muy alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, según los intervalos definidos por el Ministerio de Educación y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional mostrados en la tabla 1.

**Tabla 1. Categorías de vulnerabilidad nutricional según prevalencia (%) de retardo en talla**

<b>Categoría de vulnerabilidad nutricional</b>	<b>Intervalos de prevalencia (%) Rango municipal</b>
<b>Baja</b>	Menor o igual a 30.1
<b>Moderada</b>	Entre 30.2 a 42.7
<b>Alta</b>	Entre 42.8 a 59.9
<b>Muy Alta</b>	Mayor o igual 60.0

Fuente: Ministerio de Educación / Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN-. Tercer Censo Nacional de Talla en escolares del primer grado de educación primaria del sector oficial de la república de Guatemala.

**Figura 1. Hitos históricos con influencia en la concepción y consolidación del modelo**



### **1.5.2. ANÁLISIS CUANTITATIVO**

La vigilancia y atención de la dinámica de la seguridad alimentaria y nutricional requiere de un proceso continuo y ordenado de recolección de información sobre indicadores<sup>2</sup> y variables<sup>3</sup> relacionadas con la problemática. El propósito de procesos de seguimiento es señalar situaciones críticas que puedan afectar las condiciones de una localidad o grupos humanos con ciertos grados de vulnerabilidad o, brindar información analizada e interpretada para la toma de decisiones. La identificación de las variables utilizadas en el análisis estadístico se fundamentó en cuatro de los nueve ejes programáticos<sup>4</sup> de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN): disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, cuyo listado de indicadores se encuentra en anexo 1.

Dentro del enfoque cuantitativo se procesó y analizó 74 indicadores categorizados como clave y complementarios, constituidos en medios de interpretación de la efectividad de las acciones de las políticas públicas, estrategias, planes o programas sobre seguridad alimentaria y nutricional (SAN) que se han implementado en Guatemala. Se desarrolló mediante análisis estadístico de relación, agrupación e interpretación del conjunto de variables seleccionadas, varias de ellas pertenecientes a series de tiempo.

La selección del conjunto de indicadores siguió los criterios de fácil construcción, teniendo como referencia la disponibilidad de datos a través del tiempo, cierto grado de confiabilidad al provenir de instituciones oficiales nacionales o internacionales como el Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial. Además de la comparabilidad entre sí, Gálvez (2002) sugiere otras

---

<sup>2</sup> Indicador es un parámetro cuantitativo o cualitativo. Describe de una manera verificable objetivamente características del sistema; es una señal que sumado a un análisis permite verificar real y objetivamente el cumplimiento de una actividad u objetivo. Para Gálvez (2002) su observación periódica muestra tendencia; según su tipología puede indicar efectos o impactos biofísicos, sociales, económicos o institucionales.

<sup>3</sup> Una variable “es una propiedad [característica o cualidad] que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse...se aplica a personas u otros seres vivos, objetos, hechos y fenómenos, los cuales adquieren diversos valores respecto de la variable referida.” (Herndández, 2010, pág. 93)

<sup>4</sup> Los cuatro ejes programáticos mencionados son identificados también, a lo largo del texto, como pilares, dimensiones o componentes.

características como facilidad y economía en su medición, coleccionar, probar y/o calcular operacionalmente; sencillez en su análisis e interpretación y distribuidos a escala geográfica amplia, en el presente caso será a nivel nacional y departamental.

### **1.5.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

La definición básica de técnica hace referencia a la forma de recolectar datos; instrumento es el medio con el que se consigue el dato o información de las unidades de estudio. El conocimiento de la dinámica de los modelos económico-productivos, institucionalidad y políticas públicas y sus implicaciones en la seguridad alimentaria corresponde a un estudio retrospectivo, pues se parte de los efectos hacia las causas y razones históricas, en tal sentido, se hizo uso de la técnica de documentación mediante fuentes secundarias, revisión de libros, archivos, informes, documentos y artículos de prensa, entre otros.

#### **1.5.3.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL**

Se pretende sistematizar datos e información plasmada en diferentes bases documentales que tienen relevancia en el estudio del fenómeno en sus aspectos históricos y contextuales como la demografía, estadísticas, opiniones e hitos de carácter económico, político, social o cultural. Esencialmente son fuentes secundarias relacionadas con el establecimiento del estado de la cuestión, construcción del marco teórico y el análisis de los aspectos definidos en la línea de tiempo. Se consultaron varios tipos de documentos escritos y publicados (en físico) y en formato electrónico como libros, revistas, columnas de opinión de periódicos, informes técnicos, estrategias institucionales, ensayos personales; además de escritos divulgados en diversos medios de comunicación e internet.

Se hizo acopio de diferentes fuentes como Internet, bibliotecas de varias universidades, especialmente de la Universidad Rafael Landívar; visitas-consultas a los centros de documentación de diversas instituciones como el Instituto de investigación y proyección sobre ambiente natural y sociedad (IARNA) y registros estadísticos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

Las fuentes de información de los indicadores relacionados con las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, insumos principales para la evaluación de la efectividad de las políticas públicas, tienen origen en diferentes encuestas a hogares y censos agropecuarios, de población y habitación; estadísticas continuas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Educación (MINEDUC), Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), Banco de Guatemala (BANGUAT), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Ministerio de Finanzas (MINFIN), Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), entre otras más.

### **1.5.3.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO**

La estadística es una ciencia y trata, entre otros aspectos, con “...colección y compendio de datos, medición de la variación, tanto de datos experimentales como de reconocimiento; estimación de parámetros de población; ensayo de hipótesis respecto a poblaciones; estudio de la relación entre dos o más variables.” (Ostle, 1977, pág. 18)

Esta parte del estudio es de carácter retrospectivo al analizar parámetros de eventos ocurridos, en su mayoría, en el periodo de 2008 a 2016, y resultados derivados del análisis de estudios como la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) y estadísticas de diferentes organizaciones e instituciones.

El análisis estadístico busca cumplir dos propósitos centrales a partir de la observación de 74 indicadores pertenecientes a los ejes programáticos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN):

- a) Identificar e interpretar la respuesta de relacionamiento de variables pertenecientes a cada uno de los pilares de la seguridad alimentaria y nutricional y qué tanto son coherentes dentro del pilar como entre los cuatro pilares analizados, además de tomar en consideración la influencia de variables propias de factores exógenos.
- b) Clasificar y describir los departamentos del país en mejores y peores condiciones de tipo productivo, educativo, social, salud y ambiente que influyen en la realidad actual de la



seguridad alimentaria, como contribución a los mecanismos de diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas vinculadas a esta temática. El análisis comprendió dos procedimientos de estadística aplicada: análisis factorial e interpretación de indicadores por ponderación de variables.

El análisis factorial o de factores comunes es:

...una técnica de reducción de la dimensionalidad de datos...sirve para encontrar grupos homogéneos de variables a partir de un conjunto numeroso de variables. Los grupos homogéneos se forman con las variables que correlacionan mucho entre sí y procurando, inicialmente, que unos grupos sean independientes unos de otros. Su propósito último consiste en buscar el número mínimo de dimensiones capaces de explicar el máximo de información contenida en los datos...se pretende simplificar la información que nos da una matriz de correlaciones para hacerla más fácilmente interpretable. (De la Fuente, 2011, pág. 1)

El análisis factorial es un modelo estadístico lineal, multivariado de interdependencia que busca reducir la dimensionalidad de un conjunto de variables observadas, está basado en correlaciones (fuerza y dirección de una relación lineal y proporcionalidad entre dos variables estadísticas), analiza medidas obtenidas en un solo grupo de sujetos y en una sola ocasión. Además, el modelo “plantea que estas relaciones pueden explicarse a partir de una serie de variables no observables (latentes) [o subyacentes] denominadas factores, siendo el número de factores substancialmente menor que el de variables.” (Anguiano-Carrasco & Anguiano-Carrasco, 2010, pág. 19)

El análisis de los datos se efectuó a través del Programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS®) desarrollado por la Universidad de Chicago. Los elementos fundamentales del análisis factorial evaluados fueron:

- a) Matriz de correlaciones para la depuración de variables
- b) Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer Olkin -KMO- la cual presenta valores entre 0 y 1 con tres criterios fundamentales: arriba de 0.8 es aceptable, debajo de 0.8 se considera baja y por debajo de 0.5 es nula y no es procedente el análisis factorial.
- c) Prueba de esfericidad de Bartlett/Chi-cuadrado la cual permite tener una probabilidad de error al rechazar la hipótesis nula, se esperan valores de significación por debajo de 0.05 como probabilidad de error baja, equivalente a la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre la matriz de correlaciones y la matriz identidad en la cual se observan correlaciones nulas o cercanas a cero entre las variables.

- d) Matriz de comunalidades muestra el promedio de correlaciones de cada una de las variables con el conjunto de variables que conforman su dimensión, se esperan que los resultados sean superiores a 0.5, si son valores bajos indica que ésta es una variable no conveniente para la construcción de esa dimensión.
- e) Matriz de cargas factoriales acumula las variables por componente -matriz de componentes- y permite distribuir la varianza total observada entre los componentes identificados y rotados.

El análisis estadístico según la ponderación de variables fue hecho bajo el enfoque ecosistémico y criterio del evaluador, dado que reconoce el peso de las partes dentro del subsistema, identifica vínculos entre los indicadores de los diferentes aspectos temáticos: productivos, económicos, sociales, salud, educación y saneamiento ambiental y representa el peso o relevancia que tiene el indicador respecto a su posición según la valoración alcanzada a nivel de cada uno de los 22 departamentos. La clasificación de las variables obedeció según la pertenencia a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional y la asignación de valor cuantitativo-posicional: positiva-negativo (valores de 1 a 22) o valoración subjetiva-negativa (valores de 22 a 1) o categorías subjetivas de satisfactorio a insatisfactorio.

### **1.5.3.3. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

El ordenamiento e interpretación del proceso investigativo se hizo mediante el uso del marco analítico Sistema Socioecológico, complementado con la teoría de medios de vida y adaptado bajo la óptica de las visiones de sostenibilidad del desarrollo. La perspectiva sistémica fue desarrollada por Gilberto Gallopin y aplicada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina.

El término socioecológico no es nada nuevo, según Farhad (2012), lo utilizaron por primera vez Berkes y Folke (1998) como un concepto holístico, sistémico e integrador, entendiéndose como un sistema complejo y adaptativo en el que distintos componentes (culturales, políticos, sociales, económicos, ecológicos y tecnológicos) interactúan; por lo que el análisis, además de centrarse en sus componentes se enfoca en las relaciones, interacciones y retroalimentaciones, para que,

derivado del análisis de sus efectos, productos y resultados de su funcionamiento se obtengan las conclusiones finales.

Según Anderies et al (2004), el sistema socioecológico “presenta a un subconjunto de sistemas sociales, donde algunas relaciones e interacciones que suceden entre los seres humanos se ven afectadas por las interacciones (temporales y espaciales) con unidades biofísicas y biológicas no humanas.” (Farhad 2012, pág. 270). El mismo autor puntualiza en que una de las claves del sistema reside en las configuraciones institucionales que afectan a las interacciones entre los distintos elementos de los socio-ecosistemas.

Los sistemas socioecológicos se definen como “sistemas adaptativos complejos, donde los agentes sociales y biofísicos están interactuando a múltiples escalas temporales y espaciales...partiendo de una perspectiva institucional, [ambos autores] tienen su enfoque principal en el estudio de gobernanza de los sistemas socioecológicos.” (Farhad, 2012, pág. 270)

Este enfoque sistémico y desde el ámbito social va un poco en contra de la línea de pensamiento de Wallerstein, quien propone, en el modo de encarar los fenómenos sociales, “...dejar de pensar dentro de la clásica división de lo económico, lo social-político y lo cultural, ...[a la vez reconoce que] está hasta tal punto enraizada en nuestros modos de pensar, que en realidad resulta difícil erradicarla en la práctica.” (Wallerstein, 2004, pág. 380), calificándola como una gran dificultad a superar dentro de los paradigmas heredados del siglo XIX.

Gálvez (2012) expresa que el enfoque socioecológico sirve para comprender la realidad sistémica y establecimiento de relaciones causa-efecto. Los procesos evolutivos y formas de comprender la realidad, llevan a considerar, según URL/IARNA (2009), la perspectiva socioecológica como muy útil, no sólo conceptualmente sino para la evaluación y el seguimiento del desempeño en la búsqueda del desarrollo sostenible, para lo cual se recurre a tres categorías de indicadores; (i) los que señalan el estado o situación de los ecosistemas, (ii) los que muestran el flujo de materiales o energía entre subsistemas, y (iii) los que exhiben la intensidad o eficiencia aplicados al uso de bienes y servicios naturales. Los componentes o subsistemas íntimamente relacionados se describen en la tabla 2.

**Tabla 2. Descripción de los subsistemas del sistema socioecológico**

<b>Dimensión</b>	<b>Descripción</b>
<b>Social</b>	Incluye variables de la calidad de vida (satisfacción de las necesidades materiales y no materiales del ser humano), de la renta y su distribución, demografía, aspectos culturales y organizacionales.
<b>Económico</b>	Producción y consumo de bienes y servicios, comercio, estado general de la economía, infraestructura y asentamientos humanos, desechos generados por el consumo y la producción.
<b>Natural</b>	Está compuesto por los bienes naturales, las condiciones ambientales y los procesos ecológicos que posibilitan la vida.
<b>Institucional</b>	Abarca las instituciones formales (emisión de leyes y normativas) e informales (como las costumbres y tradiciones) de la sociedad, las regulaciones y políticas, así como las estructuras y procesos sociales principales (agentes sociopolíticos, procesos políticos, estructuras de poder) y el conocimiento y valores de la sociedad.

Fuente: Adaptado de IARNA-URL, Perfil Ambiental 2008-2009 (2010)

El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) (1999), indica que la teoría de medios de vida o medios de subsistencia se remonta a la labor de Robert Chambers, Conway y otros investigadores desde mediados de 1980 y comienzo de los 90, habiendo sido adoptada por varias agencias de desarrollo en atender temas como la pobreza. Los componentes principales son los activos o capitales, estrategias de subsistencia (formas de combinar y usar los activos), el contexto de vulnerabilidad ya sea social, económica y ambiental en que se desenvuelven las personas y, las estructuras/procesos de gestión en referencia a las políticas, estrategias, programas y las instituciones responsables de su implementación. La definición de medios de vida es aquella que:

Comprende las capacidades, los activos (incluyen recursos materiales y sociales) y las actividades necesarias para la subsistencia. Un medio de vida es sostenible cuando puede abordar y recuperarse de tensiones y crisis (resiliencia), y mantener o mejorar sus capacidades y activos, tanto ahora como en el futuro, sin socavar por ello la base de los recursos naturales. (PNUD, 2011, pág. 47)

Es un enfoque centrado en las personas, en la unidad familiar y en las comunidades, siendo así, “...consigue una mayor participación de la población objetivo en las actividades de desarrollo, así como la incorporación de los conocimientos locales y de las ideas de la población objetivo, mejorando así la sostenibilidad de dichas actividades.” (Günter et al., 2012, pág. 17). Arenas

citado por Repetto (2005) remarca los activos y el papel que los mismos cumplen en la potencial salida de los pobres de su situación estructural.

Los recursos mencionados como activos dentro del concepto de medios de vida se refieren a la “...posesión, control o movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad. Capital financiero, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico...” (Filgueira, 2001, pág. 8). Estos capitales por ser elementos de los cuatro subsistemas del sistema socioecológico, sus acciones son interdependientes e interactuantes entre sí. Desde los primeros conceptos elaborados por autores como Robert Chambers, Conway y DFID (1999), este enfoque ha sufrido adaptaciones y ampliaciones en cantidad y conceptos; en el Tabla 3 se describen seis capitales o activos reportados principalmente por PNUD (2011) y complementados con ejemplos propuestos por Soares y otros actores (2011).

**Tabla 3. Descripción de activos o capitales, elementos de la teoría de medios de vida**

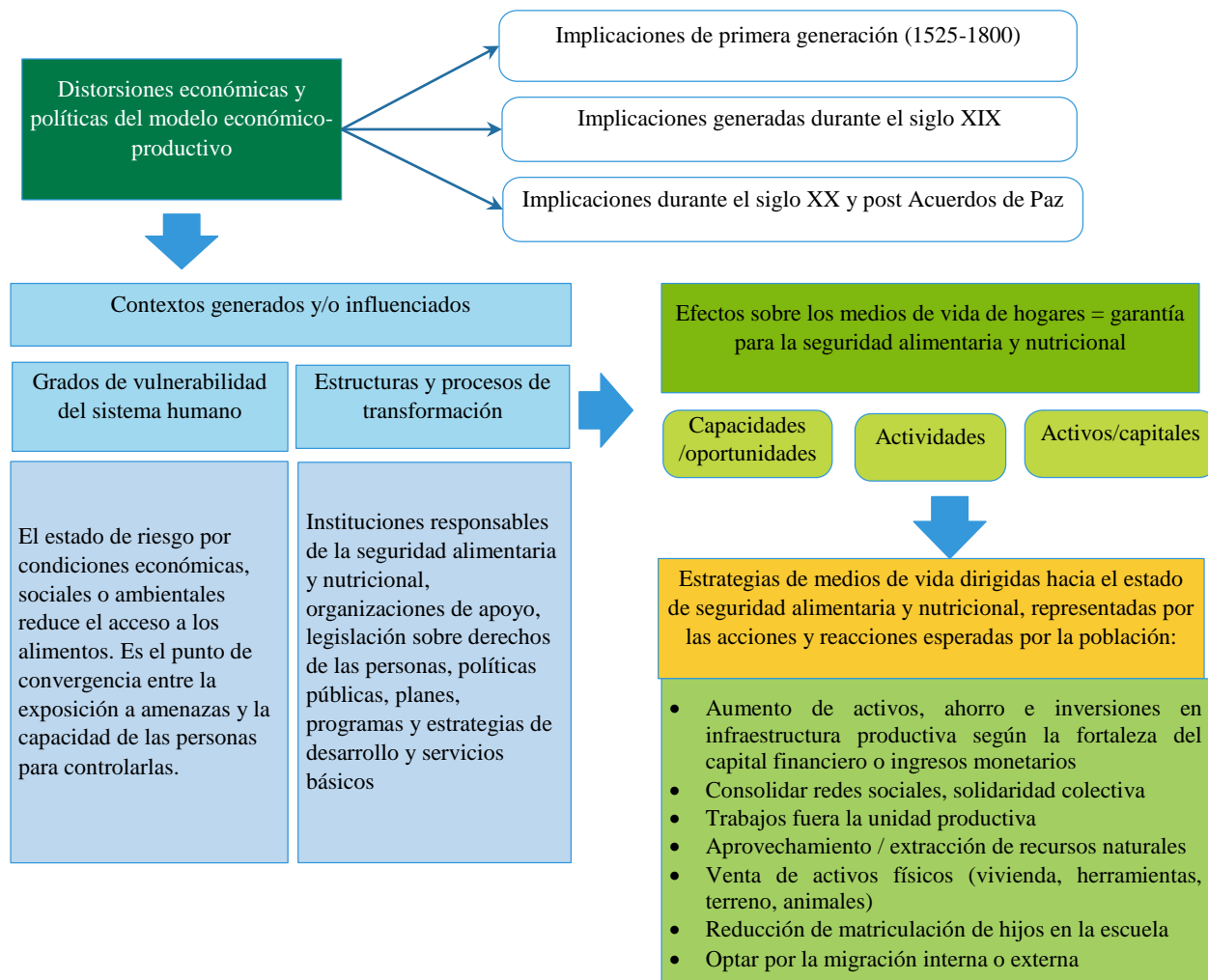
<b>Capital/Activo</b>	<b>Factores integradores</b>
<b>Humano</b>	Habilidades, destrezas, conocimientos, trabajo, estado de salud y educación, acceso a servicios básicos en general, recreación.
<b>Natural</b>	Tierra, agua, bosques, recursos pesqueros, fauna terrestre, biodiversidad, ecosistemas.
<b>Físico</b>	Infraestructura básica como carreteras, comunicación y conectividad, agua y saneamiento, riego, escuelas, energía, acceso a tecnología, inteligencia de mercado, equipamiento, vivienda.
<b>Financiero</b>	Ahorros, crédito-financiamiento, ingresos derivados del empleo, comercio, remesas, pensiones, diferentes tipos de ganado usados en la unidad productiva.
<b>Político</b>	Conciencia, sensibilidad y participación en los procesos políticos, valores democráticos, relaciones en la toma o facilitación de decisiones.
<b>Social</b>	Niveles de cooperación, confianza, asociatividad y civismo, saberes locales, tradiciones, historia de los grupos humanos, relaciones formales e informales.

Fuente: adaptado de PNUD (2011); Soares et al., (2011)

Finalmente, en la figura 2 se recoge el flujo de las implicaciones del modelo económico-productivo en la generación de contextos de vulnerabilidad en el sistema humano o colectividades sociales, disfuncionalidades y/o debilidades de las estructuras y procesos y sus

efectos en los medios de vida de las familias, además de la reacción de éstas y sus integrantes mediante diferentes estrategias de seguridad alimentaria.

**Figura 2. Diagrama de flujo de los efectos de las distorsiones sobre los medios de vida**



Fuente: Elaboración propia en base en los aspectos metodológicos y análisis de resultados del estudio

## 1.6. PRINCIPALES APORTES DEL ANÁLISIS DEL FENÓMENO BAJO ESTUDIO

a) Siguiendo el esquema de la figura 2 se corrobora que las implicaciones del modelo económico productivo generan e influyen contextos de vulnerabilidad social, económico y ambiental; además de estructuras institucionales débiles y, por ende, disfuncionales sin capacidad de respuesta para atender y brindar mejores condiciones de calidad de vida de la población.

- b) Se confirma que la prevalencia de modelos económicos con visión extractivista, políticas públicas abundantes en privilegios para un pequeño sector, inexistencia de liderazgo político, falta de proyectos de desarrollo de largo plazo, presencia de estructuras de exclusión y desigualdad y concentración del poder político y económico, tienen efectos e impactos sobre los medios de vida de los hogares, limitando sus capacidades y oportunidades de movilidad social y deterioro de sus principales activos; además de barreras que limitan el bienestar de la mayor parte de la población, y entre esas consecuencias está la desnutrición aguda y crónica que afecta al capital humano del país.
- c) Explicación de las causas históricas de la desnutrición por la vía de la dinámica del modelo económico-productivo, como una línea de comprensión e interpretación del diseño, análisis, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional.
- d) Se propone brindar elementos para formular un paradigma de intervención, con enfoque integrado, que permita el aprovechamiento de fuentes de conocimiento (científico, técnico y saberes locales) que admitirá a actores públicos, del sector privado y familias rurales, alinear metodologías, prácticas tradicionales relacionadas y mecanismos de conducta, vinculándolas al combate de la inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala.

# CAPÍTULO 2

## CORRIENTES TEÓRICAS DE PENSAMIENTO Y OTROS CONCEPTOS COMPLEMENTARIOS

Dentro de un marco teórico general se presentan las principales definiciones, conceptos y descripción de algunas de las principales corrientes de pensamiento que, de manera estructurada e interrelacionada con otros factores, permitirán llegar a identificar, comprender y explicar las principales distorsiones que el modelo económico-productivo ha generado a lo largo de la historia del país y ha tenido implicaciones en las condiciones de seguridad alimentaria del subsistema social guatemalteco.

### 2.1. ESTRUCTURALISMO

El Diccionario de filosofía de Ferrater designa estructura como un “conjunto de elementos solidarios entre sí, o cuyas partes son funciones unas de otras”; los componentes estructurales se hallan interrelacionados y con la totalidad, incluyendo en esta a los subcomponentes o subsistemas. Como método estructuralista no es opuesto al atomista, sino que este último puede ser usado como auxiliar, sin embargo, se debe advertir que:

...hay una transformación continua del uso del vocablo estructura desde un concepto puramente formal en el que predomina la noción de sistema de relaciones entre elementos que forman la estructura, hasta la noción del todo holístico, en el cual la noción de relación entre elementos pierde importancia (o se hace sumamente vago), de modo que los componentes llamados elementos o partes van siendo cada vez más variados y heterogéneos. (Ferrater, 1964, pág. 589)

En la revista digital para profesionales de la enseñanza (2011) se indica que “El movimiento estructuralista propone comprender los fenómenos sociales y culturales desde el interior, reconstruyendo su hacer histórico a través de la acción consciente y potencialmente libre de los individuos...”. También puede considerarse como una forma de modelación explicativa y simplificada de lo real, “...descubrir desde el exterior qué relaciones sistemáticas y constantes (o estructuras) median entre los fenómenos socioculturales y entre qué límites, a menudo inconscientes.” (<https://www.feandalucia.ccoo.es/docu/p5sd8458.pdf>. Recuperado 21.04.2018)



Estructuralismo también recibe los nombres de organicismo y totalismo y de manera general, se opone a otras corrientes filosóficas -aunque no las excluye- como el atomismo lógico (elementos separados o estudiados en su estado aislado), empirismo (conocimiento transmitido a través de la experiencia, mecanismos de reflexión y de observación de hechos) e historicismo (la realidad como producto de la dinámica de la historia), humanismo (tratado del ser humano junto a su pensamiento crítico y racional como elementos receptores del conocimiento) y, la fenomenología (explicación de los sucesos que rodean a un objeto junto a la influencia del entorno), entre otras.

Estructuralismo se define como “...una corriente teórica de naturaleza económica y social surgida hacia la década de los años 40, cuyo desarrollo y consolidación estuvo relacionada con la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.” (Mujica & Rincón, 2010, pág. 296), otros autores consultados mencionan que sus raíces se localizan en la ciencia lingüística.

El estructuralismo, según Rico (1996), se caracteriza porque el objeto de estudio es un todo, hay relación e interacción entre sus partes y con el todo, modificar una de ellas cambia también las restantes, coincide con otros autores al considerarse conceptualmente opuesto al asociacionismo y el atomismo. Este movimiento “...trata de descubrir el sistema relacional latente (su estructura), valiéndose de un método que rechaza por igual el análisis (la descomposición) y la síntesis (recomposición).” (<https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/5282> Recuperado 21.01.2019)

Estructuralismo también se reconoce, según Piaget, como “un método de investigación basado en el concepto de totalidad, autorregulación y transformación común no solo a la antropología y a la lingüística sino también a las matemáticas, física, biología, psicología y a la filosofía.” (Rico, 1996, pág.17). En su aplicación considera el objeto de estudio con estructura propia y autonomía, aunque no desvinculado y ajeno a la historia.

## **2.2. CONSERVADURISMO**

El conservadurismo corresponde a una ideología política que surge como reacción social, política, intelectual y moral ante rupturas revolucionarias, otra de sus características es que aboga por una sociedad clasista y jerárquica, desigual, sus seguidores defienden y aprovechan las

ventajas derivadas de ello. Es “un concepto político y sociológico que designa una realidad específicamente moderna, históricamente determinada... parece tener un origen identificable: la época de las revoluciones liberales, y en particular, la Revolución francesa.” (Lleixá, 2005, pág. 106).

Otra de sus peculiaridades es el notorio rechazo de la igualdad o el reconocimiento esencial de la desigualdad para su beneficio, el cual se logra a través de la búsqueda constante de mantenimiento y consolidación de la estructura de dominio. Espejel y Bonazzi indican que el conservadurismo es entendido desde y como una “condición psicológica propia del ser humano, una actitud de defensa al *statu quo*, hasta una corriente ideológica clásica...[es] la cuantificación de posicionamientos prácticos e ideológicos.” (Espejel, 2015, pág. 128)

Espejel (2015) citando a Edmund Burke (1729-1797) escritor, filósofo y político británico considerado el precursor del conservadurismo, menciona que el origen del conservadurismo, como movimiento e ideología política, está unido a las corrientes revolucionarias ocurridas en el siglo XVIII en Europa, principalmente en Francia. En sus inicios (Francia 1819) se utilizó para referirse a ideas de reformas políticas, económicas y sociales, entre otras, que se oponían a las condiciones liberales anteriores y posteriores a la Revolución Francesa.

Los europeos encontraron en el término «conservador» la terminología filosófica perfecta para denotar la resistencia contra la atmosfera que se vivía con la Revolución Francesa y los ideales de los Clubes Jacobinos... sugiere un desafío directo a los valores del pensamiento ilustrado: plena independencia y autosuficiencia; el racionalismo sin prohibiciones sólo puede llevar a la destrucción. El conservadurismo se sostiene en tres valores (1) autoridad, (2) lealtad y (3) tradición. (Espejel, 2015, pág. 128)

Dentro de los rasgos característicos del conservador (como persona/individuo) se notan los siguientes conceptos descritos por autores como Nisbet (1990); Schlegel (2009); Forster (2001):

...se esfuerza en utilizar la razón práctica y la imaginación moral y rechaza a todo pensamiento liberal. Niega a la ideología, pero no niega la necesidad de ciertos principios, el individuo es un ideólogo, pero la especie humana una sabia, desconfía del intelectual, del ilustrado que quiere reconstruir a la sociedad y a la naturaleza humana con su limitada razón privada, no se imagina que un sistema determinado de conceptos políticos, aplicados uniformemente, pueda traer la justicia, la paz, la libertad y la igualdad de todos los hombres en todas las épocas

...los fenómenos económicos, políticos, sociales, culturales y éticos se mezclan con los fenómenos religiosos, esta cuestión social refleja una jerarquía de dificultades, así como una jerarquía de valores...tiene sus raíces en el pasado y busca lo permanente, confía en las costumbres, los hábitos y las instituciones tradicionales...no se opone a las grandes mejoras, aunque si niega la existencia de algún tipo de fuerza como un progreso místico actuando en el mundo. Cuando una sociedad progresa en una cosa regularmente decae en otra, una sociedad saludable tiene que cuidar la permanencia y el progreso. El cambio es esencial para la

conservación...El diseño institucional tiene para el conservadurismo una fuerte carga de las condicionantes sociales y del valor histórico de las estructuras de grupos. (Espejel, 2015, pág. 129)

La Iglesia siempre ha sido la gran aliada histórica del conservadurismo, con participación jerárquica e influencia de obispos católicos y pastores evangélicos, sin embargo, en la línea de tiempo, el liberalismo ha promovido la separación del Estado de la Iglesia. Autores como Lemennais, Maistre y Lleixá (2005) indican que la religión ha sido el sostén insustituible, el catolicismo es el más enérgico defensor de todo gobierno (teocracia), "...la obediencia le es siempre debida...el cristianismo lo conserva todo, lo fija todo; la democracia propia del orden burgués, por el contrario, todo lo destruye y desestabiliza. El anhelo de una fundamentación ahistórica del poder era manifiesto." (Lleixá, 2005, pág. 112)

Antoniotti (2018) menciona que el "conservadurismo de Guatemala no tiene ideología, [según Espejel (2015), la niega] pues muchas veces puede mutar en sus principios con tal de mantener privilegios...cuando se amenazan privilegios vigentes, el conservadurismo local no admite las innovaciones procedentes del capitalismo..." (https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/01/10/mani-el-viajero-en-el-tiempo/ Recuperado 10.01.2018)

### **2.3. PATRIMONIALISMO Y ESTADO**

Para Weber y lo explicado por Zabludovsky (1986) el patrimonialismo y el feudalismo se conceptualizan como dos tipos de dominación tradicional, caracterizándose el primero por "...una amplia esfera de arbitrariedad y la correspondiente falta de estabilidad...La administración patrimonial se adapta a las exigencias personales del Señor (a su hacienda privada); pero el poder político se ejerce como un dominio del Señor sobre otros individuos..." (Zabludovsky, 1986, pág. 78)

Ambas figuras son reconocidas desde la visión del funcionamiento del Estado moderno, las relaciones de poder dentro del aparato político administrativo en referencia a lo burocracia-funcionarios públicos, donde "en la relación política patrimonial el cargo está basado en relaciones de subordinación y no deberes objetivos." (Zabludovsky, 1986, pág. 82), pudiendo observarse desde dos esquemas: apropiación de cargos públicos o por delegación a sus seguidores-

súbditos las tareas del gobierno, en ambos casos por medio de acuerdos tácitos o presión individual o gremial.

Dentro del presente estudio se rescata la explicación que hace Zabludovsky (1986) y Reyes (1998) sobre el origen del patrimonialismo como una estructura de dominación política producida desde la conquista y la proclamación de considerar las colonias como patrimonio de la Corona Española, otorgando privilegios y prebendas en recompensa a los servicios (de administración y autoridad) ejercidos en su representación, llegando a constituirse en una estructura de poder político al interior del aparato estatal, con renovada persistencia capaz de imponer su voluntad. Para Reyes (1998) se entiende un Estado con rasgos patrimoniales como:

...un aparato público en el cual, una minoría, normalmente de origen histórico colonial, se entrelaza con política con políticos y funcionarios prebendalistas para dominar por la fuerza y con formas de patronazgo a las mayorías y particularmente a las comunidades de las etnias nativas. (Reyes, 1998, pág. 14)

Torres-Rivas (2017) remarca otras características descriptivas del Estado patrimonial: posee el reconocimiento de una economía de baja productividad junto a sectores modernos marginales y una administración público legal patriarcal; hay concentración de mecanismos de regulación e instituciones en manos privadas y en paralelo a la disponibilidad y uso de los recursos públicos.

Siempre en la línea de concebir un Estado con enfoque patrimonialista, Chicola (2018) expone que los bienes del Estado se consideran como patrimonio al servicio de los intereses de los gobernantes y de personajes con capacidad de decisión dentro de la gestión pública, ésta es vista como una fuente de riqueza. El sistema y la legislación son encaminados hacia determinados intereses; las decisiones jurídicas se dirigen hacia otorgamiento de privilegios, concesiones o exenciones en un ambiente permisivo y en apariencia legal. “Un combate profundo al patrimonialismo requiere de una agenda de modernización institucional, de un proceso sustantivo de reforma legal, de una renovación de élites y liderazgos, y, sobre todo, de una revalorización ética de la política.” (<https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/03/13/-estado-patrimonial/> Recuperado 13.03.2018)

La Universidad Rafael Landívar señala que el Estado de Guatemala:

...ha beneficiado históricamente a las élites sobre la base de perversas relaciones laborales...se sustenta en la búsqueda permanente del crecimiento económico y favorece la concentración de la riqueza por encima de la distribución equitativa de los recursos, el bienestar social y el desarrollo humano y sostenible. Estas condiciones hacen que en el país se reproduzca una situación de subdesarrollo y desigualdad sistémica. (URL-VRIP, 2016, pág. 6)

En relación con el carácter y situación actual del Estado guatemalteco se puede indicar que:

Un Estado que opera históricamente, desde las normas, políticas, institucionalidad y burocracia, para facilitar la acumulación de capital a costa del bien común, ignorando mediáticamente las necesidades vitales de la ciudadanía en general y los sujetos del desarrollo en particular, es un Estado que requiere una transformación profunda...es la síntesis de relaciones sociales y, en específico, de relaciones de poder entre sujetos, sean estos: clases sociales, pueblos y demás facciones sociales...para favorecer a unos u otros, dependerá de quien haya definido y controle su institucionalidad, es decir, sus leyes, instituciones públicas. (Sosa, 2016, pág. 185)

#### **2.4. HEGEMONÍA, DOMINACIÓN Y PODER**

Los conceptos de hegemonía, dominación y poder descritos provienen básicamente del pensamiento teórico y político de Gramsci, delineados con la finalidad de entender las formas históricas en que ciertos grupos o clases ejercen la dominación, además de los mecanismos de carácter político y/o cultural que los afirman y consolidan, cuyas reflexiones fueron planteadas, en su momento, como un aspecto político-cultural o como un fenómeno economicista. Haciendo referencia a Gramsci, se describe hegemonía como “una forma de dominación en la cual la coerción y la violencia no desaparecen, pero coexisten con formas de aceptación del poder y la dominación más o menos voluntarias o consensuales por parte de los sujetos subalternos.” (Szurmuk & McKee, 2009, pág. 124)

Se identifican al menos tres elementos básicos para hacer que la hegemonía exista y funcione: el poder, la fuerza material y psicológica del Estado para el cumplimiento de decisiones y, la aceptación de los sujetos dominados; en el último aspecto, las formas culturales, educación y el mensaje religioso de la fe y devoción ejercen un rol trascendental, sin soslayar el rol que desempeña el sistema legal en la legitimación de intereses y derechos de carácter hegemónico. La hegemonía conlleva a que: “...los valores y visión del mundo de las clases dominantes se convierten en una especie de sentido común compartido por los grupos dominados, en virtud del

cual terminan aceptando el ejercicio del poder por parte de los grupos dominantes.” (Szurmuk & McKee, 2009, pág. 124)

A juicio de Noguera (2011) consenso se alude a la capacidad de control-dirección moral e intelectual de la clase dirigente que posee la autoridad para mantener la unión entre la infraestructura económica y lo político-ideológico y de conformar una sociedad de acuerdo con sus intereses. La permanencia de este consenso hace que se mantengan los bloques históricos del sistema hegemónico de la clase dominante representado, en el caso de Guatemala, a través de redes familiares como estructuras de poder y relaciones de influencia-dependencia e interrelaciones con el Estado ejercido bajo enfoque territorial (municipios, departamentos o regiones).

En las conclusiones del ensayo de este mismo autor se indica que “...una clase social hegemónica consigue crear un modelo de dominación de carácter consensualista porque es capaz de estructurar la construcción ideológica de la sociedad alrededor de un sistema cultural.” (Noguera, 2011, pág. 19), sin embargo, este concepto se ha vuelto transitorio a consecuencia de la globalización capitalista produciendo efectos sobre el concepto de cultura de la realidad cotidiana local, generando un nuevo sistema cultural de relaciones sociales de carácter externo, influenciadas por el mercado, flujo de capitales y el consumo, creando nuevas o modernas formas de dominación. Basado en lo escrito por Gramsci, Noguera hace la siguiente definición de hegemonía:

...es la existencia en períodos de normalidad (cuando no se agudiza la amenaza o el estallido de algún tipo de crisis) de un consenso generalizado -activo o pasivo- por parte de las diferentes clases sociales hacia la dirección que otra clase ejerce sobre el conjunto de la formación social. La existencia de este consenso generalizado, obtenido gracias a un determinado control-dirección de índole ideológica ejercida por una clase, significa que esa clase es hegemónica. (Noguera, 2011, pág. 7)

Para Weber la dominación contenida en la relación mando-obediencia es una función necesaria en la regulación de la vida social, aunque sea bajo el principio democrático; puede encontrarse en una estructura social con pertenencia a una determinada comunidad política o por características de nacimiento o ascendencia propio del linaje “...los grupos sociales organizados cuentan con ordenamientos que le son impuestos por un poder, pues el que un orden sea establecido por el

acuerdo [consenso] de todos los integrantes del grupo social es, más bien, un caso límite.” (Abellán, 2007, pág. 15)

...la dominación política no se ejerce únicamente con la violencia y la represión del Estado. También se logra a través de la dirección política y la consumación de la hegemonía...la hegemonía de un grupo social equivale a la cultura que ese grupo logró generalizar para otros segmentos sociales...incluye una distribución específica de poder, jerarquía y de influencia...presupone violencia y coerción sobre los enemigos...nunca se acepta de forma pasiva, está sujeta a la lucha, a la confrontación... (<https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/el.poder.y.la.hegemonia.pdf> Recuperado 21.07.19).

En alusión al poder u obediencia, para Weber significa “...cualquier forma de imposición de la voluntad de una persona sobre otra persona, incluso contra la oposición de esta otra persona.” (Abellán, 2007, pág. 18). Partiendo del criterio de legitimidad del poder y del tipo de organización administrativa para ejercerlo, Weber clasifica la dominación en tres tipos: racional-legal (basado en el derecho, normas y procedimientos), tradicional (surgido de la costumbres, respeto personal, enfoque patrimonialista, relaciones familiares, se privilegia la confianza de personas-familiares con el gobernante, nivel alto de discrecionalidad) y, la carismática (sentimientos, representada por personas o líderes con cualidades excepcionales reconocidas por sus seguidores, es característico del caudillismo personal y autoritario).

Haciendo uso del pensamiento de Foucault el poder no reside exclusivamente en el aparato del Estado, sino que también son relaciones de poder y de fuerzas de organismos e instituciones sociales, las cuales buscan trascender de lo social, cultural y económico al plano político “...las redes de relaciones que afianzan la dominación...el poder de la clase dominante no se apoya sólo, ni esencialmente, en el control de las estructuras públicas institucionalizadas (Estado), sino en su capacidad de regular los procesos de producción cultural<sup>5</sup>.” (Noguera, 2011, pág. 5)

## **2.5. RÉGIMEN POLÍTICO Y SISTEMA POLÍTICO**

Régimen político se define como “...la configuración histórica de un determinado orden político, que se expresa en distintas formas de organización y articulación del poder, de legitimidad, toma de decisiones, relaciones sociopolíticas y participación ciudadana en una determinada sociedad.”

---

<sup>5</sup> En el esquema de análisis de relaciones de poder y hegemonía como producción cultural, cultura se define como “la unión de una concepción del mundo (cosmovisión) con una forma de organización social y unas normas de conducta que se desprenden de ella.” (Noguera, 2011, pág. 19)

(Ramos & Sosa, 2008, pág. 24). De manera más simple, para Duverger y Burdeau representa el “conjunto de reglas, recetas o prácticas según las cuales, en un país determinado, los hombres son gobernados...es una modalidad del ejercicio del poder...conjuntos coherentes y coordinados de instituciones.” (Díaz, 2008, pág. 13)

Según Levi (1998) el régimen político responde al “conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones.” (Ramos & Sosa, 2008, pág. 25), de este concepto se derivan como figuras principales las instituciones representadas como la estructura organizativa partidaria y los dirigentes políticos, las que tienen funciones regulatorias como el Tribunal Supremo Electoral (TSE), autoridad máxima en materia electoral e independencia funcional (Decreto 1-85); las que definen el acceso a las posiciones del Estado; otras encargadas de regular las relaciones sociales y políticas, toma de decisiones y participación ciudadana.

Las experiencias iniciales del manejo del poder político en Guatemala toman como referencia al régimen liberal como primera expresión ocurrida después de la proclama y consentimiento de la independencia, continuando con los conservadores en la década de 1840, posteriormente suceden los regímenes militares y el democrático liberal de tipo representativo-presidencialista operando desde 1985.

...una de las instituciones que constituye el cimiento del poder político es la propiedad privada. Su posesión constituye una condición fundamental para acceder, influir o dirigir el poder político y para darle forma y contenido al resto de instituciones, normas y procedimientos que integran el régimen político. (Ramos & Sosa, 2008, pág. 25)

El sistema político es inherente a la actividad o vida política, según Ramos & Sosa (2008) debe ser analizado como un subsistema del sistema general de la sociedad, es decir acoplado a otros subsistemas sociales como las relaciones e interdependencias de poder, sobre las clases sociales, de las normas y valores que regulan la convivencia social o los de tipo familiar, económico, religioso o cultural. Villanueva lo entiende como “...la configuración de fuerzas de poder realmente existentes en una sociedad determinada en un momento particular, relaciones de conflicto y cooperación entre clases y otros grupos sociales.” (Ramos & Sosa, 2008, pág. 29)

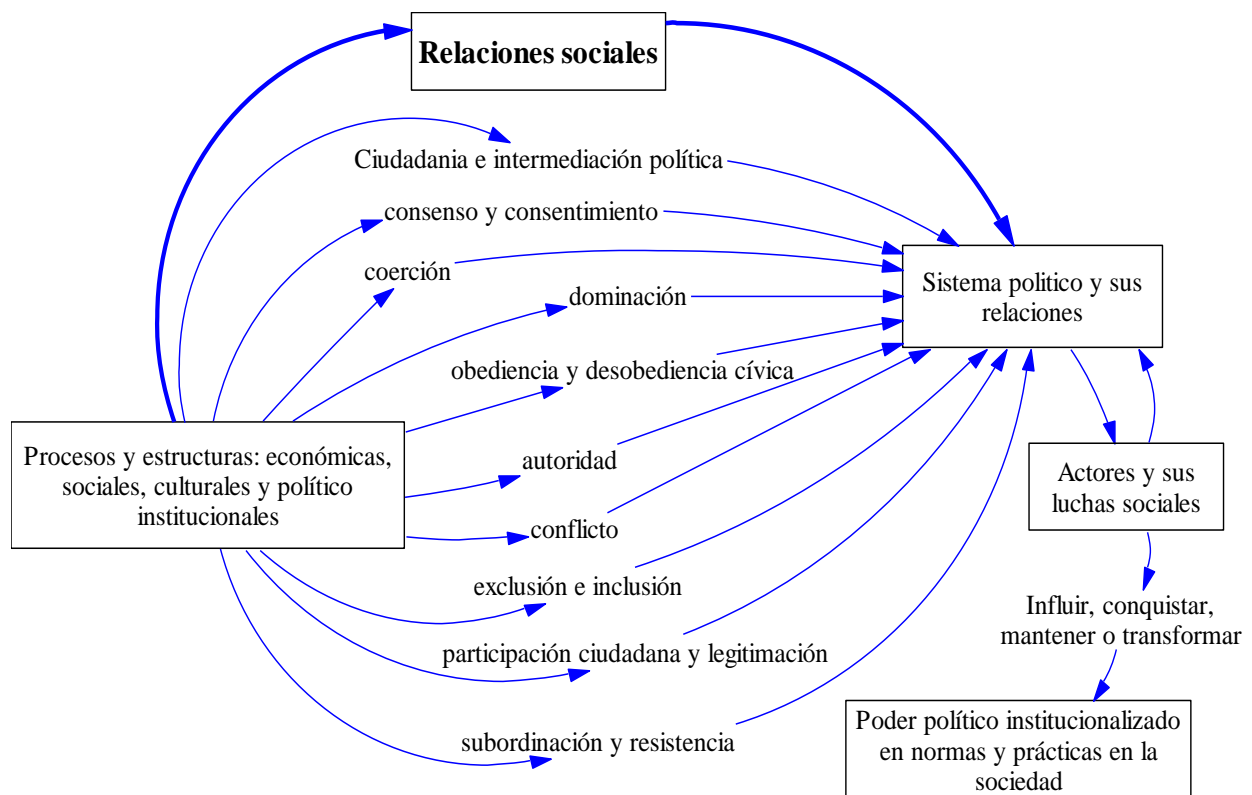


El sistema político se estructura en sociedad política (Estado, partidos políticos, comités cívicos mecanismos electorales) y sociedad civil (sociedad de clases, familia, cultura política) y se comprende como:

...aquel conjunto de relaciones sociales que configuran el poder político en una determinada sociedad, basada en intereses, recursos, creencias, símbolos, tradiciones, normas y valores, mitos, ideologías, culturas políticas, tendentes a la producción, reproducción y transformación del régimen político, y por lo tanto del *statu quo*. (Ramos & Sosa, 2008, pág. 30)

Para mejor comprensión de la organización del entorno político (régimen político, sistema político e institucionalidad), analizado a través del enfoque sistémico, en la figura 3 se describen varias de las relaciones sociales que pueden ocurrir entre los actores de los procesos y estructuras económicas, sociales, político-institucionales y el sistema político tendiente a influir en el mantenimiento o reformas del poder político.

**Figura 3. Relaciones sociales que determinan el poder político en la sociedad**



Fuente: Adaptado de Ramos & Sosa, 2008, pág. 30. Un Estado otra Nación -INGEP/URL

## **2.6. INSTITUCIONALIDAD**

Se entiende como principio fundamental, que la institucionalidad es siempre instrumental al contenido de las políticas y, por lo tanto, responderá a las necesidades que la implementación de estas requiera. Cuando se crean las instituciones es esencial el papel del Estado en la coordinación entre ellas, en la interacción y el funcionamiento propio, además de ser actor clave en garantizar la justicia, respeto, cumplimiento de la ley y proveedor de servicios públicos (educación de calidad, salud, infraestructura vial y productiva, entre otros), dirigidos hacia los sectores con menos oportunidades de avanzar en la movilidad social; además, normas que garanticen la prosperidad, buen vivir o calidad de vida en equilibrio con la naturaleza.

El concepto de institución se plantea como el conjunto de "...normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas..." (Ramos y Sosa, 2008, pág. 25). En la definición de Institución que hace Duverger (1973) se indica como:

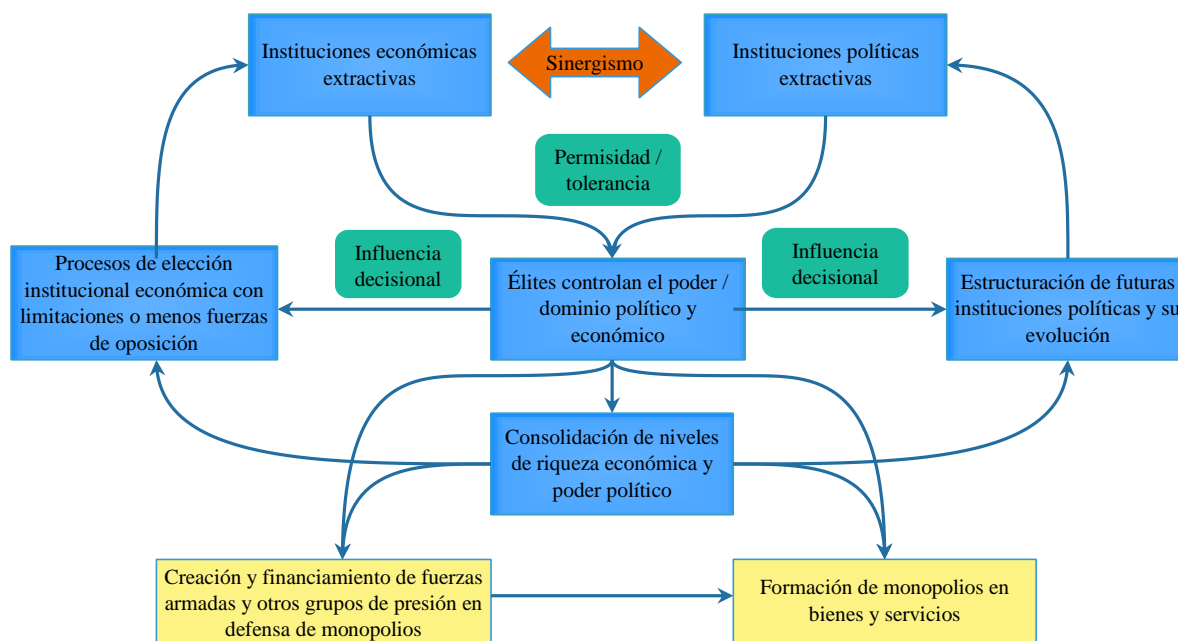
...un conjunto de reglas de derechos relativas a un mismo objeto y a unas mismas funciones, que constituyen un todo ordenado...conjunto de formas o estructuras fundamentales de organización social, tal y como ellas son establecidas por ley o la costumbre de un grupo humano...son también representaciones colectivas, más o menos valorizadas, esta valorización constituye un elemento esencial para su eficiencia." (Díaz, 2008, pág. 15)

Se reconoce que la institucionalidad, su legitimidad y funcionalidad tiene relación directa con el reconocimiento y actitud de los miembros de la sociedad, cuyos efectos -positivos o negativos- serán notorios en el nivel de desempeño de las relaciones dentro del subsistema social (por ejemplo, demandas, conflictos, manifestaciones, sensación de paz y seguridad). El institucionalismo, parafraseando a Del Búfalo (2002), se compone de instituciones conformadas por el conjunto de reglas formales e informales y las organizaciones integradas por asociaciones de actores unidos con un fin determinado, ambas figuras convergen en que la sociedad representa esa articulación (instituciones y organizaciones) que condicionan el comportamiento y prácticas de los actores. Se interpreta las instituciones como:

...reglas de juego formales e informales que estructuran relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores... [Se constituyen en aspectos centrales] “en la construcción de la capacidad estatal bajo el prisma de los ciclos de políticas públicas, ya sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública con la participación de multiplicidad de actores. (Repetto, 2004, pág. 10)

En el país, tal como se describe en la figura 4 y lo expresado por Acemoglu y Robinson (2012), se ha tenido una historia de predominio de instituciones políticas de élite, absolutistas y extractivas, quienes han ejercido el poder público y poseído capacidades y habilidades para establecer instituciones económicas de tipo rentista basada en distorsiones económicas, creadas para enriquecerse y aumentar su poder y riqueza a costa de la sociedad. Asimismo, ha ido integrándose como un esquema sistémico que afecta la implementación de políticas públicas eficientes y otros instrumentos de gestión pública.

**Figura 4. Dinámica institucional en la concentración del poder**



Fuente: Elaboración propia siguiendo conceptos de Acemoglu & Robinson (2012)

La institucionalidad en Guatemala dispuesta según la ley y las normas mantiene bajo nivel de credibilidad o es casi inexistente, debido a que las instituciones han quedado solo de nombre, originado por cooptación, debilidad funcional, falta de liderazgo de sus operadores y gestionadas sin probidad, generalmente serán ineficientes y plegadas o subordinadas hacia intereses particulares o de élite; debe ser “un conjunto de leyes en interacción con un Estado manejado por personas conscientes, íntegras y eficientes.” (Antil, 2018, pág. 24), sin embargo, se tiene una sociedad política representada por un Estado débil y alineado con el sistema político patrimonialista, el cual le ha hecho perder legitimidad.

Lo que procede, mientras se llega a esa institucionalidad funcional, son las intenciones y las acciones de las personas que la hacen operar, buscando la senda de la institucionalidad básica para hacer la transformación a través de agendas operativas (acción inmediata) y sustantivas (de futuro o largo plazo); o en la línea que indica Villacorta: “en un clima de armonía y acuerdos, empresarios y trabajadores [capital y trabajo] podrán fijar la ruta para un verdadero cambio nacional.” (Villacorta, 2018, pág. 34)

En Guatemala, antes y durante la coyuntura de abril-2015, respecto de la institucionalidad y como la expresa García “se han producido terribles retrocesos en el funcionamiento de las instituciones que son fundamentales para el buen desempeño de los mercados y de la productividad, tal como las encargadas de administrar justicia, de solucionar conflictos, de regular los mercados...” (<https://elperiodico.com.gt/-opinion/2017/08/28/acerca-de-la-politica-macroeconomica/>. Recuperado 28.08.2017)

## **2.7. PENSAMIENTO SISTÉMICO**

Según lo escrito por Saravia (1985) las leyes deterministas (un efecto responde a una causa) llevaron al predominio del criterio reduccionista y mecanicista de la ciencia. El primer término “implica reducir el fenómeno en estudio a sus partes constitutivas, suponerlas independientes una de otras, analizarlas aisladamente para explicar el comportamiento, para luego reunir las explicaciones encontradas separadamente y concluir que esa suma explica el comportamiento del fenómeno como un todo”; el mecanicismo “supone que los fenómenos pueden ser explicados en términos de relaciones mecánicas de causa-efecto.” (Saravia, 1985, pág. 36)

Como antítesis al reduccionismo y el mecanicismo surge el expansionismo a fin de que sea un término más orientado hacia:

...las partes como componentes del todo que en las partes por sí mismas y ve el todo como sistema compuesto por un conjunto de partes interrelacionadas...supone que el sistema es un todo indivisible y que no es meramente la suma de sus partes, por lo que no admite para su estudio el enfoque reduccionista y exige, por lo tanto, un tratamiento multidisciplinario. (Saravia, 1985, pág. 37)

La teoría general de sistemas fue trazada inicialmente por Ludwing von Bertalanffy en 1937, apoyada por otros enfoques como el teleológico (estudio de los fines, propósitos y causas finales) y el expansionista u holístico. Bertoglio señala que “un sistema es un grupo de partes y objetos que interactúan y que forman un todo o que se encuentran bajo la influencia de fuerzas en alguna relación definida.” (Osorio, 2007, pág. 23)

Betch y otros autores definen sistema como “un arreglo de componentes físicos o un conjunto o colección de cosas conectadas o interrelacionadas o interdependientes de tal manera que forman o actúan como una unidad, como un todo complejo y unificado.” (Saravia, 1985, pág. 38); está íntimamente relacionado con el medio externo o con la realidad social y política, con el cual busca similitudes con fenómenos comunes que puedan compartir procesos o recibir retroalimentación desde lo cultural, político, económico o social. El pensamiento sistémico es:

...una disciplina para ver totalidades, provee un conjunto de herramientas y técnicas, y es también un lenguaje que ayuda a comunicarnos sobre el sistema y sus interconexiones...Es expansionista: se pretende ubicar al objeto de estudio en un contexto mayor, para entender las partes que conforman el sistema en función del objetivo del todo. Es un pensamiento sintético: implica un proceso mental en el cual se integra una visión del todo que se quiere explicar (revela el por qué trabajan las cosas). Busca representaciones del tipo Productor-Producto, el cual indica que una causa es necesaria mas no suficiente para que se dé un efecto, y se buscan relaciones de causalidad tipo red, esto es, ciclos de retroalimentación entre las variables. (Martínez, 2004, pág. 3)

## **2.8. HISTORIOGRAFÍA**

Este término puede tomar sinónimos como historicismo o un revisionismo histórico que pueda dar origen a nuevas evidencias; surge a comienzos del siglo XIX y hace referencia a eventos históricos, por su naturaleza tiene gran dependencia o inclinación hacia las fuentes documentales escritas. Representa la actividad de “...preservar la historia en un escrito, en donde se detallarán todos los sucesos que rodearon a un hecho importante para el desarrollo de la civilización...hace

énfasis en los escritos de una época anterior específica...”  
(<https://conceptodefinicion.de/historiografia/>. Recuperado 26.08.2018)

Ruiz y otros autores (1993) señalan que el historicismo concibió la historia como el estudio de la individualidad irreplicable de los actores humanos. Por otra parte, McPherson indica que “...la historia es un continuo diálogo entre el presente y el pasado. Interpretaciones del pasado están sujetas a cambio en respuesta a nueva evidencia, nuevas preguntas sobre la evidencia y nuevas perspectivas ganadas con el paso del tiempo...” (Thomas, 2017, pág. 31)

La historiografía tiene una serie de significados según se muestra en las siguientes anotaciones:

Designa las narraciones de los acontecimientos históricos; escritos sobre acontecimientos del pasado...conjunto de las actividades de los historiadores; un cuerpo de conocimientos mejor o peor estructurado; una ciencia con sus ideologías, métodos, discursos y narrativas; la reflexión sobre la naturaleza de la historia; el estudio de los procesos de pensamiento histórico. Este enorme campo de contenidos dificulta, sin lugar a dudas, la elaboración de un concepto que pueda acoplarse a un espacio de problemas relativamente bien definido. (Ruiz et al., 1993, pág. 12)

## **2.9. ACUMULACIÓN CAPITALISTA**

De las causas mayores de la situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad, desempleo y situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala, como en el resto de los países subdesarrollados, se centra en las formas históricas de acumulación de capital explicadas desde Karl Marx, Luxemburg, Harvey, y otros autores. Por ejemplo, Marx describe la acumulación primitiva, habla de la utilización de la plusvalía como capital, o sea, la reconversión de la plusvalía en capital.

El proceso de acumulación y extensión del sistema capitalista se deriva, conforme a Sánchez (2017), del interés de los empresarios en obtener ganancias, pero en una proporción cada vez mayor, la cual se convierte nuevamente en capital y se reinvierte para ampliar la producción.

El sistema capitalista se desarrolla entre un medio capitalista y uno No capitalista. Mediante el Intercambio, el capital se apropia de las mercancías necesarias para efectuar su propia producción, pero, para ello, se debe proletarizar la fuerza de trabajo mediante la descomposición natural de toda forma producción no capitalista para transformarla en producción capitalista. (<https://es.slideshare.net/gelbers/la-acumulacion-de-capital>. Recuperado 25.11.2017)

Resulta oportuno indicar que Marx define al proletariado (efecto de proletarizar) como “el conjunto de los que solo viven a condición de encontrar trabajo y que sólo lo encuentran si su trabajo acrecienta el capital...el obrero crea para el capitalista la plusvalía, fuente de beneficio, fuente de riqueza para la clase capitalista.” (Universidad de San Carlos de Guatemala, 1978, pág. 28)

Luxemburg (2012) al hablar de la producción<sup>6</sup> capitalista indica que no se refiere a artículos de consumo, ni de mercancías en general, sino de plusvalía; en este sentido, la reproducción ampliada, en el enfoque capitalista, expresa específicamente el crecimiento del capital por capitalización progresiva de la plusvalía; significa transformar en capital una parte de la plusvalía apropiada que acumula, la plusvalía se convierte en capital activo. La misma autora hace referencia a lo expuesto por Karl Marx sobre circunstancias que, independientemente de la división de plusvalía en capital y renta “...determinan la acumulación del capital como el grado de explotación de los obreros y productividad del trabajo; del crecimiento del capital fijo en proporción al circulante como elemento de la acumulación.” (Luxemburg, 1912, pág. 43)

Según Harvey, desde la década de 1970 y guardando vigencia en la segunda década del siglo XXI, “el capitalismo global ha experimentado un problema de sobreacumulación”, concepto que supone:

...un excedente de trabajo (creciente desempleo) y excedente de capital (expresado como una sobreabundancia de mercancías en el mercado que no pueden venderse sin pérdidas, como capacidad productiva inutilizada y/o excedentes de capital-dinero que carecen de oportunidades de inversión productiva y rentable). Estos excedentes pueden ser absorbidos por: (a) el desplazamiento temporal a través de las inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales (tales como educación e investigación), los cuales difieren hacia el futuro la entrada en circulación de los excedentes de capital actuales; (b) desplazamientos espaciales a través de la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares; o (c) alguna combinación de (a) y (b). (Harvey, 2005, pág. 100)

A criterio del sustentante es posible identificar una serie de procesos que han llevado a la acumulación de capital en Guatemala, lo cual ha ocurrido desde la conquista y época colonial a la

---

<sup>6</sup> Antes de adentrarse en el concepto de reproducción del capital, Luxemburg hace referencia al proceso de la producción como “una unidad formada por dos elementos distintos, aunque íntimamente relacionados: condiciones técnicas y sociales, es decir, de la relación de los hombres con la naturaleza y de las relaciones de los hombres entre sí. La reproducción del capital depende en igual grado de ambos factores y supeditada a las condiciones técnicas del trabajo humano y es resultado de un cierto nivel en la productividad del trabajo.” (Luxemburg, 2012, pág. 5)

fecha, beneficiando a pocas familias o élites mediante acciones como la privatización de la tierra y expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; conversión de diversas formas de derechos de propiedad (común, colectiva o estatal) en derechos de propiedad exclusiva, depredación de bienes y servicios ambientales, transformación de bienes naturales en mercancía y sus consecuencias en la degradación ambiental. Bajo los conceptos de Harvey, en el país se ha promovido:

...la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía (proletarización)...procesos de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios particularmente de la tierra...El Estado con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos. (Harvey, 2005, pág. 113)

Betancourt (2004), Bustelo (1999), Sunkel y Paz (1977) y otros autores, citados por Mujica & Rincón (2010) consideraban, en el marco del modelo neoliberal, que era la acumulación del capital (la reinversión del excedente) el motor principal del crecimiento y de la riqueza de las naciones, de la que dependen factores como la ampliación del mercado, el grado de división social del trabajo y el aumento de los salarios, que permiten un aumento de la renta nacional y de la oferta de la mano de obra.

Bustelo y la Central Latinoamericana de Trabajadores -CLAT- critican la tradición neoclásica por:

...el abandono de la preocupación clásica y marxista por el crecimiento, por no considerar fenómenos colectivos y las preferencias no racionales en su análisis microeconómico, por su extrema confianza en la lógica del mercado que conduce a no considerar disfunciones o fallas del mismo, porque su teoría de distribución basada en las productividades marginales se encuentra aislada de las relaciones sociopolíticas y se ve reducida a la simple formación de precios, y por desatender las políticas de demanda, necesarias para el mantenimiento del empleo. (Mujica & Rincón, 2010, pág. 303)

Sobre el desarrollo del capitalismo en América Latina, se indica que:

...el modo de producción capitalista solo puede implantarse sobre la base de dos premisas que poseen toda la fuerza de una ley: la constitución de la propiedad capitalista de los medios de producción y la creación de una mano de obra "libre", es decir, "liberada" de toda propiedad, incluida la de los medios necesarios para su reproducción social (medios de subsistencia). Separadas ocasionalmente en el espacio de formaciones sociales distintas, tales premisas forman, sin embargo, parte de un solo y único movimiento histórico que consiste en el establecimiento de un divorcio entre el productor directo y los medios de producción,...y por lo tanto concepto de la denominada acumulación originaria. (Cueva, 1979, pág. 65)



¿Cómo se llevó a cabo en Guatemala y Centroamérica? En un marco general de lo expresado por Cueva (1979), se da un modo de vinculación entre los países desarrollados o del centro y las áreas periféricas, el capitalismo requiere de una afluencia sin precedentes de materias primas y productos agropecuarios lo cual se hace posible al revolucionar los medios de transporte; se rompen los límites de los viejos medios de producción en América Latina y se desencadena el proceso de acumulación originaria; se implanta el predominio del capital, no como capital comercial y usurario sino como modo específico de producción.

Prueba de lo escrito en el párrafo anterior son las inversiones en Guatemala de origen estadounidenses, alemanas e inglesas, desde el final del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, en ferrocarriles, generación eléctrica, puertos, adquisición de tierras para cultivos de exportación como café, azúcar, banano y otras actividades productivas como la minería e industrias de transformación.

Entre “1880-1914 el capital imperialista [estadounidense] controla puntos nodales de la economía moderna de América Latina: ferrocarriles, minas, frigoríficos, silos de cereales, ingenios de azúcar, plantaciones y aparato financiero.” (Cueva, 1979, pág. 97). Lo anterior y adaptado al escenario nacional, trae efectos negativos como la pérdida de autonomía de la economía guatemalteca, estas inversiones deforman el aparato productivo local debido a que no se atienden puntos estratégicos que demanda el desarrollo de la economía del país; y finalmente, estas inversiones tienen el propósito de extraer excedentes económicos hacia los centros de desarrollo. El desarrollo promovido por esta forma de capitalismo genera “...sus contradicciones específicas, es decir, de un conjunto de desigualdades presentes en todos los niveles de la estructura social.” (Cueva, 1979, pág. 99)

En el proceso de acumulación originaria a través de la sustitución de importaciones por la vía de la industrialización fue, según Cueva (1979), un proceso de creación y fortalecimiento del mercado interno, considerando los aspectos de su extensión, profundidad y las posibilidades de expansión, pero que enfrenta limitaciones impuestas que frenaron el desarrollo: alargamiento de la jornada de trabajo y la pauperización del productor directo.

En la misma línea de lo expuesto por Cueva (1979), el liberalismo se entroniza a través del mercado y del nuevo orden mundial, se observa crecimiento económico y acumulación de capital producida en áreas como el comercio, la banca y la industria, pero se afianza la injusticia social, se convierte en modelo económico que deshumaniza; se da el paso abrupto a un Estado subsidiario que elude su responsabilidad social ante la universalización de los servicios sociales y los transfiere al sector privado, perdiendo su autonomía ante la globalización.

Según el investigador, en el proceso de acumulación se observan dos protagonistas inseparables de conveniencia o participación pacífica: la organización institucional específica del Estado y las estructuras económicas y sociales. El primero, mediante la definición de reglas, normas legales y líneas de acción de las políticas públicas, especifica los circuitos de creación y utilización del capital acumulado, en concordancia con el mercado y los agentes económicos. La acumulación de capital puede orientarse hacia adentro como el caso del modelo de sustitución de importaciones, puede dirigirse hacia afuera mediante la promoción de exportaciones o se destina al mercado bancario-financiero para préstamos o inversiones.

## **2.10. CLASES SOCIALES Y CLASES MEDIAS**

En el libro *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, escrito por Polanyi (2003) se indica que:

...la economía humana está sumergida por regla general en las relaciones sociales de los hombres. El hombre no actúa para salvaguardar sus intereses individuales en la posesión de bienes materiales, sino para salvaguardar su posición social, sus derechos sociales, sus activos sociales...valúa los bienes materiales sólo en la medida en que sirvan a este fin. (Polanyi, 2003, pág. 94)

Con este marco introductorio, a continuación, se describen brevemente los tres enfoques clásicos utilizados por Karl H. Marx, Maximilian Emil Weber y Talcott Parsons, en el proceso de estratificación y diferenciación social de los grupos humanos.

- a) El primer aspecto indicativo es que “las clases sociales no han existido siempre; las relaciones de producción fueron durante milenios relaciones de cooperación.” (USAC, 1978, pág. 26). Sin embargo, producto de la primitiva gran división social del trabajo, al aumentar la productividad de este y por consiguiente la riqueza, nació la primera gran escisión social de la sociedad en dos clases: señores y esclavos o explotadores y explotados.

Las clases son grandes grupos de personas que se diferencian unas de otras por el lugar que ocupan en un sistema de producción social e históricamente determinado, por las relaciones en que se hallan respecto a los medios de producción (relaciones que, en gran parte, son establecidas y fijadas por leyes), por su papel en la organización social del trabajo y, en consecuencia, por el modo y la proporción en que perciben la parte de riqueza social de que disponen. Las clases son grupos humanos, uno de los cuales puede apropiarse el trabajo del otro, en virtud de los diferentes lugares que uno y otro ocupan en un régimen determinado de economía social. (USAC, 1978, pág. 24)

El primer enfoque propuesto por Marx se relaciona con la perspectiva económica y la delimitación y diferenciación de grupos sociales vinculados directamente con la forma en que se organiza el proceso de trabajo en un determinado momento histórico (división social del trabajo) o, con la articulación de un modo de producción y su consiguiente estructuración de determinadas relaciones sociales.

...los grupos sociales se diferencian jerárquicamente a partir de la distinción binaria elemental propiedad / no propiedad de los medios de producción, lo cual en el marco histórico del capitalismo aparecería representado como es sabido, por la existencia de la burguesía y el proletariado como clases sociales fundamentales. En suma, se trataría que los grupos sociales son posibles de identificar y definir a partir de los modos en que se insertan en la estructura productiva, caracterizándose dichos modos desde las relaciones de propiedad sobre los medios de producción que posibilitan el control del trabajo y la apropiación de sus productos. (Sémblér, 2006, pág. 12)

Olin Wright (1985) desarrolla el modelo de Marx dividiendo la propiedad en tres categorías-control: (a) sobre la distribución de recursos; (b) de los medios físicos de producción; y (c) control de la fuerza de trabajo. Define, además, "...a los empleados de baja cualificación como clase trabajadora, mientras que el resto ocuparía una posición contradictoria en la que pueden identificarse o bien con la clase capitalista, o bien la clase trabajadora." (Macionis & Plummer, 2011, pág. 272)

En el mismo sentido, las clases sociales que se constituyeron es el propietario o empresario que compra la fuerza de trabajo o capacidad de trabajo como medio de producción, el capitalista (representante de la burguesía) y el obrero; la integración de estos actores es indispensable para la creación de valor y viven, en orden, de la renta, del beneficio y del salario. Otros elementos existentes en esta estructura son las capas sociales (por ejemplo, artesanos y comerciantes) y serán para ciertas clases cuando estas se encuentran fuera del proceso de producción; también están los estratos sociales y corresponden a "...las formaciones secundarias que aparecen o desaparecen en el seno de una clase o una capa." (USAC, 1978, pág. 12)

Según Sémbler y desde la óptica de Marx es posible mencionar ideas para la conceptualización e identificación de los sectores medios o posiciones intermedias de la estructura de clases:

...la interpretación de los sectores medios se concibe principalmente en torno a dos consideraciones: En primer lugar...las clases medias corresponden a un segmento social transicional en términos históricos, vale decir, a grupos sociales que representan vestigios precapitalistas aún no superados, y que por ende serán subsumidos en las categorías sociales fundamentales (burguesía y proletariado) a medida que avanza el proceso de modernización capitalista. Se trata, particularmente, de la tesis de pauperización creciente inherente al desarrollo capitalista, que llevaría a amplios sectores sociales que representan posiciones intermedias a deslizarse progresivamente hacia la clase obrera. Y, en segundo lugar, se considera a los sectores medios como fracciones o subdivisiones de las clases principales, particularmente de la burguesía, atribuyéndoles, entonces la categoría de pequeña burguesía. (Sémbler, 2006, pág. 13)

- b) El enfoque de Weber como mecanismo de diferenciación social habla de análisis de la estratificación, las clases sociales, los sectores medios, relaciones de dominación y distribución desigual del poder (en Marx se habla de relaciones de explotación). Las relaciones sociales en una comunidad aparecen estructuradas a partir de una distribución desigual del poder (relaciones de poder y dominación), es decir, las probabilidades de un individuo o un grupo social de imponer su voluntad particular sobre otros.

Sémbler (2006) al referirse a Weber señala la generación de tres tipos de recursos y expresiones de poder a través de la estratificación social:

- i) Los bienes y servicios presentes en el ámbito del mercado (poder de disposición), diferenciación social según distribución y utilización de bienes y servicios en el ámbito mercantil. Distingue clases propietarias (rentistas) o cualidades de educación como medio de obtención de ingresos y lucrativas como los empresarios; identifica la clase media como una posición intermedia, donde destacan los artesanos y campesinos independientes, funcionarios públicos y privados y trabajadores cualificados.
- ii) El honor social o prestigio (poder social), dando origen a los grupos estamentales estudiados como agrupaciones que se configuran en torno a un determinado estilo o modo de vida reconocido como particular o propio, en consecuencia, les permite cierta identificación y reconocimiento simbólico, monopolio de determinados bienes materiales, debido a que se conciben como opuestos a la libre evolución del mercado debe predominar situaciones socioeconómicas de estabilidad.

iii) El poder político (individual o grupal) obtenido en el ejercicio de las funciones del cargo en un sistema de gobierno, desempeñado ya sea por designación o elección popular.

Macionis & Plummer denominan al enfoque Weberiano como perspectiva multidimensional de estatus, dado como un indicador que hace referencia a la posición social de las personas dependiendo de factores como clase social, estatus, poder, puesto de trabajo, riqueza, ingresos, estilo de vida, conciencia e identidad y hasta las posturas políticas. Estos autores juzgan que la manera más común de definir la clase sea a través de dos aspectos: "...situación laboral del individuo (tareas laborales y nivel de control que ejerce sobre su horario laboral y los métodos de realizar el trabajo), y su situación en el mercado de trabajo (que implica sus oportunidades de ascenso o de movilidad)." (Macionis & Plummer, 2011, pág. 272)

c) El tercero y último enfoque es el funcionalista el cual considera la estratificación social como:

...la ordenación diferencial de los individuos humanos que componen un sistema social dado y el orden de superioridad o inferioridad que guardan sobre ciertos aspectos socialmente importantes. En este contexto, de acuerdo a Parsons, debe considerarse la evaluación moral como el criterio central que rige la estratificación, de modo tal que ésta corresponde a un sistema de ubicaciones (escala) ordenado de acuerdo a la valoración (prestigio o desaprobación, como casos extremos) que se realiza en torno a la posición y el actuar de los individuos respecto a aspectos considerados socialmente significativos. (Sémblar, 2006, pág. 15)

Otros elementos que son objeto de valoración social en la determinación del núcleo de la diferenciación social, en consecuencia, de estratificación son: la estructura ocupacional, el sistema de intercambio y el sistema de propiedad. Otros factores para considerar en la ubicación diferencial de los individuos son: participación como miembro en una unidad de parentesco, cualidades personales, logros, posesiones, autoridad y poder. El enfoque funcionalista resulta en:

...una aproximación analítica a los sectores medios, vinculada, por un lado, al prestigio que revisten sus posiciones (roles) en la estructura ocupacional, es decir, su status, y por otro, pero vinculado a aquello, al tipo de familia y rasgos culturales que configuran sus unidades de parentesco. (Sémblar, 2006, pág. 16)

Otros aspectos por tomar en cuenta dentro de la temática de las clases sociales son: desigualdad social y precariado. Para Macionis & Plummer, la primera implica disparidad en una serie de variables como la renta, el patrimonio y el prestigio. La renta incluye los ingresos salariales más los beneficios que se derivan de las inversiones; en el patrimonio de una persona, la renta es uno de sus componentes, incluye "el valor total de los bienes muebles e inmuebles, deduciendo las

deudas pendientes (casas, joyas, automóvil) ...el prestigio es la consideración o valor social que tiene una profesión u ocupación.” (Macionis & Plummer, 2011, pág. 273). Otros apuntes al respecto indican que algunas profesiones con mucho prestigio están correlacionadas con ingresos relativamente altos, aunque no siempre sucede de esta manera. Las ocupaciones que tienen menos prestigio son las manuales y las que implican una supervisión estricta por parte de un superior.

El precariado fue desarrollado por Guy Standing, lo define como una nueva clase social, caracterizada por inseguridad crónica y con derechos cada vez más limitados. Sucede cuando un grupo de personas comparten tres rasgos de clase similares: diferentes relaciones de producción o de trabajo, relaciones de distribución específicas, y relaciones específicas con el Estado. El primero, “A diferencia de lo que es común en el proletariado, el precariado tiene un empleo inseguro, inestable, cambiando rápidamente de un trabajo a otro.” (Standing, 2014, pág. 8); se habla del concepto de precarización como la adaptación de las expectativas vitales a un empleo inestable y a una vida también inestable, es una pérdida de control sobre el propio tiempo y sobre el desarrollo y uso de las capacidades propias. El segundo rasgo que lo caracteriza son las relaciones de distribución específicas, lo cual significa que:

...sus fuentes de ingresos difieren de las de otros grupos sociales...recibe casi todos sus ingresos en forma de salarios monetarios; ...no recibe la serie de beneficios no salariales de empresa que normalmente han recibido los asalariados y el proletariado, y no recibe beneficios regulados por las leyes del Estado. Su dependencia de los salarios significa que el precariado no puede ser equiparado con el amplio sector informal... (Standing, 2014, pág. 9)

El tercero y último rasgo (relaciones específicas con el Estado) significa que “...aquellas personas que pertenecen al precariado tienen menos derechos civiles culturales, sociales, políticos y económicos, y más débiles que otros grupos en relación con el orden jerárquico teniendo en cuenta la media de ingresos.” (Standing, 2014, pág. 9), ha llegado a constituirse en la primera clase social que ha ido perdiendo sus derechos alcanzados en la historia laboral.

## **2.11. ESTRATIFICACIÓN SOCIAL**

Macionis & Plummer (2011) expresan la importancia de la estratificación social por su afectación en la dinámica social de los grupos humanos en aspectos como la salud, formación académica, estilo de vida, valores o el capital cultural. La clase alta, por ejemplo, se asocia con las costumbres aristocráticas y las grandes propiedades (latifundismo); la clase alta-alta es casi

siempre el resultado del origen o nacimiento, poseen patrimonios, por lo general, heredados, se diferencian del resto de la población por su riqueza y viven en un mundo de relaciones exclusivas.

Los mismos autores (2011) escriben que la clase alta es tan privilegiada como la clase alta-alta, sin embargo, sus miembros suelen ser personas que dependen de sus ingresos como fuente principal de recursos, pueden identificarse como nuevos ricos, poseen capacidad de influencia política nacional e internacional. El siguiente estrato está compuesto por la clase media, históricamente, sus integrantes han pertenecido a los sectores de comercio e industria, las profesiones u ocupaciones tienen más prestigio y proporcionan mayor seguridad en el mercado de trabajo, existe mayor diversidad étnica y racial que la clase alta, se caracteriza por poseer gran diversidad de estilos de vida. Suele subdividirse en clase media-alta, clase media y clase media-baja.

Con respecto a las clases medias, Macionis & Plummer (2011) indican que estuvieron constituidas por los grupos situados entre los ricos (clase alta) y los pobres (clase baja), sus ventajas materiales (ingresos, prestigio) como clase radican en las profesiones u ocupaciones que desempeñan en el mercado de trabajo y se caracteriza por tener diversidad de estilos de vida. Describen las siguientes subdivisiones:

La clase media-alta tiene ingresos superiores a los ingresos medios del conjunto de la población, lo cual les permite acumular de forma gradual varias propiedades, hacer inversiones, los descendientes reciben educación universitaria. Las personas de la clase media son generalmente profesionales del sector servicios, tienen gran autonomía en su trabajo, ejercen y delegan autoridad y siguen trayectorias profesionales relativamente seguras. Según Goldthorpe, Lash y Urry (1987) citados por Macionis & Plummer (2011), son, por lo general, propietarios de su vivienda habitual, con vehículo propio, con nivel educativo relativamente alto egresados del sistema público o privado. La clase media-baja son empleados de formación profesional técnico como oficinistas, técnicos electricistas, mecánicos, entre otros, que acumulan algún patrimonio como vivienda.

Según Denis et al. (1956) citado por los mismos autores, la clase trabajadora acostumbraba a definirse por la identidad enraizada a comunidades asociadas a una industria determinada (minería, vestuario, industria ligera o diversas formas de empleo temporal o permanente). También citan datos de impacto relacionados con mortalidad infantil y salud según la posición que ocupa la población en la clase social, por ejemplo, los hijos de las familias de clase trabajadora tienen tres veces más posibilidades de morir en su primer año de vida que los hijos de padres con empleos profesionales y contraer enfermedades graves de larga duración y menos esperanza de vida, menores posibilidades de obtener estudios universitarios, menos seguridad en el empleo y engrosar las filas de los desempleados.

## **2.12. EXCLUSIÓN SOCIAL**

Del Búfalo habla de exclusión y pone a discusión el término al decir que no es un agente económico, factor productivo o bien que se pueda ofrecer en el mercado, tampoco es el efecto de una mala asignación de recursos. Es un problema institucional referido a la formación de capital humano a través de la inversión pública en educación formal o instrumental; es un problema de producción social de subjetividad. Además de los dos aspectos mencionados (capital humano y marco institucional) queda pendiente la construcción social del sujeto. Es un concepto que “...está más allá de la influencia del mercado como mecanismo regulador de la economía.” (Del Búfalo, 2002, pág. 180)

Exclusión social se usa para indicar la falta de acceso a instituciones básicas de la sociedad civil. Para el *Institute for Public Policy Research* y la *Poverty and social Exclusión Survey* la exclusión social tiene dimensiones coincidentes como foco de análisis: pobreza, exclusión de entornos como el mercado laboral y lo educativo, sanidad; empobrecimiento o carencia de recursos adecuados; exclusión de acceso a servicios esenciales (agua potable, drenajes, electricidad), y ausencia de relaciones sociales.

Exclusión también se identifica como:

...flagelo social [que] sucede dentro de un escenario tempo-espacial determinado. Caracterizándose como un fenómeno complejo, multidimensional global y multicausal...heterogéneo en todos los ámbitos, se usa en forma indiscriminada y asume diferentes connotaciones y dimensiones, haciendo referencia a diferentes rupturas del vínculo social, con un colectivo social, con la sociedad en general con referencia a una situación



específica de origen, condición física, económica, política o cultural, por lo que algunos teóricos la denominan también desafiación social. (Díaz, 2013, pág. 23)

Es explicada por la falta de acceso al empleo, salud, educación o un ingreso digno traducido a limitar las condiciones y posibilidades de adquirir bienes y servicios, acceder a oportunidades y beneficios sociales del desarrollo. Abarca los ámbitos económico, social, simbólico-cultural, político, pertenencia étnica, género, edad y padecerse de forma temporal o permanente.

La exclusión social se define y manifiesta por lo general como un proceso de expulsión temporal o permanente del ámbito normal de vida, colocando a la población afectada en riesgo de asumir condiciones precarias o de desventaja en relación a la situación de otro individuo o colectivo social, o con relación a un bien o servicio, o respecto a un satisfactor o condición determinada; llegando incluso a afrontar algunas veces lo inhumano y la transgresión al derecho a una vida digna, buena y plena. (Díaz, 2013, pág. 25)

Según Díaz (2013) por efectos de la exclusión se llega a limitar las expectativas de vida, se genera desadaptación social, violencia, marginación, fragmentación en sectores de la sociedad, promueve el surgimiento y/o ampliación de la brecha de pobreza; además,

...se deterioran las condiciones mínimas de vida y las medidas sociales, estatales y políticas de protección familiar...pérdida de derechos y falta de acceso al mercado de bienes y servicios, provocando mayor vulnerabilidad social... se rompe incluso las redes de solidaridad tradicionales y se transforman las estrategias de sobrevivencia, ...despoja al individuo de su sentido de pertenencia y transforma los vínculos tradicionales, la intensidad de sus relaciones sociales decrece, afectando los niveles de cohesión social y los niveles de organización y cooperación solidaria. (Díaz, 2013, pág. 32)

Una de las causas relevantes de la falta de seguridad alimentaria y fenómenos de desnutrición crónica es la exclusión, esta “no es un fenómeno residual, sino permanente producido por la dinámica económica y que aparece en ese espacio que separa la acumulación del capital de la autovaloración laboral de la cual también están excluidos.” (Del Búfalo, 2002, pág. 174), aquí se comprueba parte de la hipótesis de estudio al representar la exclusión como un fenómeno de desarticulación de las prácticas sociales y económicas por razones históricas.

### **2.13. EL ESTADO Y SUS CAPACIDADES**

La significación que hace Bakunin (1882) sobre Estado se encuentra en los siguientes enunciados, algunos con bastante dosis de radicalismo o realismo: representación que tiene para sí ante todo el derecho de la fuerza, el argumento triunfante del fusil; es una institución histórica, transitoria, una forma pasajera de la sociedad. El Estado es un mal históricamente necesario; con carácter de violencia imperativa, de despotismo legalizado y formal que distingue su autoridad;

no es la sociedad, es una de sus formas históricas, tan brutal como abstracta; es la autoridad, la ostentación y la pretensión de la fuerza. El Estado:

No se insinúa, no procura convertir; y siempre que interviene lo hace de muy mala gana porque su naturaleza no es persuadir, sino imponer, obligar...Aun cuando manda el bien, lo daña y lo deteriora, precisamente porque lo manda y porque toda orden provoca y suscita las rebeliones legítimas de la libertad. (Bakunin, 1882, pág. 63)

De acuerdo O'Donnell se entiende por Estado “el conjunto de instituciones y relaciones sociales (la mayor parte, sancionadas por el sistema legal) que normalmente penetra y controla el territorio y a los habitantes que ese conjunto delimita geográficamente.” (PNUD, 2010, pág. 3). Torres-Rivas apunta que “el Estado es el centro de poder que toda comunidad tiene para organizarse y reproducirse con pretensiones de control sobre una población, que vive en un territorio bien delimitado.” (PNUD, 2010, pág. 49)

En síntesis, el Estado es poder y el poder es violento, y la violencia es inherente al poder político de imponer sus decisiones, su legalidad y orden. Constitucionalmente se establecen los siguientes fines y deberes del Estado guatemalteco:

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común...Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985: Artículos 1 y 2)

No obstante los fines señalados, y como lo expone la URL (2016), es incuestionable la persistencia de problemas estructurales como la pobreza, exclusión, desigualdad y la violencia en sus diversas modalidades, sin visos serios y decididos de atención; además de otras problemáticas, que junto a la inseguridad alimentaria se agudizan con el paso del tiempo, como el deterioro de la economía familiar urbana, rural-campesina, migración y sus diversas consecuencias sociales, aguda precarización de las condiciones laborales, acelerados procesos de urbanización sin previa planificación, impactos del cambio climático y deterioro de los sistemas de vida.

Otra definición la brinda Sosa al indicar que Estado es:

...la síntesis de relaciones sociales y, en específico, de relaciones de poder entre sujetos, sean estos: clases sociales, pueblos y demás fracciones sociales. Así, el carácter y orientación del Estado, para favorecer a unos u otros, dependerá de quién haya definido y controle su institucionalidad, es decir, sus leyes e instituciones

públicas... Quienes controlan las políticas públicas a nivel nacional o departamental, son quienes se benefician del actual modelo de acumulación de capital. Es por eso que el Estado, resulta en una institucionalidad, en funcionarios que implementan discursos, prácticas y políticas como dispositivos de poder para asegurar la continuidad de dicho modelo. (Sosa, 2016, pág. 185)

Con respecto a la capacidad estatal esta se define como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente.” (Bertranou, 2015, pág. 39), explicándose a partir de la existencia de componentes como la disponibilidad y calidad del recurso humano, competencias legales, legitimidad y recursos organizacionales. También se define como “la aptitud de las instancias gubernamentales [organizaciones públicas] de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social...la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social.” (Repetto, 2004, pág. 8)

Repetto (2004) hace referencia a varios autores como Hilderbrand y Grindle (1997), Weiss (1988) y Migdal (1988) para ampliar la visión del concepto de capacidad estatal: habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad; significa capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los sobresaltos, temores y presiones externas; capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de cristalizar sus decisiones en el seno de la sociedad.

La capacidad estatal es un atributo de las organizaciones públicas y se expresa en relación con los fines que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas.

Si se considera el Estado-Nación y algunas de sus funciones básicas, sería necesario contemplar el funcionamiento de toda la institucionalidad productora de políticas y esto incluye no solo el Poder Ejecutivo, sino también el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos de control extra poder...El marco de referencia valorativo incluye aspectos tales como la pertinencia, la representatividad, la aptitud de respuesta de los ciudadanos, además del volumen y calidad de los bienes y servicios que se prestan. (Bertranou, 2015, pág. 41)

Según Bertranou (2015) la capacidad estatal está compuesta por cuatro factores: (i) vínculos o sinergias entre Estado-Sociedad o actores no estatales; (ii) legitimidad del actor estatal; (iii) arreglos institucionales y estructura burocrática; y (iv) capital de acción interorganizacional o capital social de acción. Estos elementos juegan un papel determinante en los productos (bienes, servicios y regulaciones) de la unidad gubernamental, y los resultados esperados (desempeño

institucional) de las políticas públicas, como el hecho de buscar la mejora de las condiciones de vida de la población o la funcionalidad de sus instituciones.

Adaptando lo expuesto por Grindle (1997) y citado por Bertranou (2015), la capacidad estatal se caracteriza por la siguiente tipología: (a) técnicas (conocimiento específico ligado a los fines de la organización estatal); (b) administrativas (potencialidad de proveer los insumos necesarios para la provisión de bienes finales); (c) institucionales (dispositivos legales que habilitan o limitan el trabajo de una organización); y (d) políticas (potencialidad de influenciar otros actores en la consecución de un fin.

Autores como Repetto distinguen, desde la visión institucional, solamente dos tipos de capacidades relacionadas con la interpretación de la capacidad estatal: administrativas y políticas, lo cual lleva a considerar que “el Estado es más que el ente burocrático, representando también la arena política –en consonancia con el régimen político- en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal.” (Repetto, 2004, pág. 13)

La capacidad estatal cuando se limita únicamente al aparato organizacional enfatiza en el aislamiento (o apartar) de sus cuadros técnicos-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía. Sikkink (1993) y Geddes (1994) hablan de eficacia administrativa del Estado para instrumentar objetivos oficiales. Uniendo ambas opiniones:

Resaltan los factores organizativos y procedimientos para con los recursos humanos y que regulan aspectos tales como el reclutamiento, promoción, salarios y escalafón...a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política. (Repetto, 2004, pág. 14)

Otros autores como Grindle y Evans resaltan la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal, se debe buscar o apuntarle a la coherencia interna enfatizando en que “...para lograr la eficacia burocrática es decisiva la concentración de expertos, a través del reclutamiento con base en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo.” (Repetto, 2004, pág. 14)

La capacidad política necesaria para obtener capacidad estatal se interpreta como la facultad de:

...los gobiernos para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública...La capacidad política se asocia por ende con los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas. (Repetto, 2004, pág. 16)

Rothstein (1998) citado por Repetto (2005) señala que la capacidad del Estado se ve afectada, al menos, por tres factores: (i) el grado de incertidumbre al que se asocian sus intervenciones concretas de política pública; (ii) la dificultad para conformar organizaciones adaptables y abiertas al aprendizaje, de tal modo que puedan enfrentar esas incertidumbres; y (iii) la compleja tarea de aplicar, durante la implementación, medidas tendientes a obtener legitimidad. Al final, la capacidad estatal no es fija, nunca estará consolidada o finalizada, debe ser una demanda de construcción permanente, continua y diversa lo cual va unida al para qué obtener o contar con capacidades.

Los cuatro componentes de capacidad estatal señalados por Bertranou (2015) hacen referencia a la dimensión constitutiva de la capacidad que pueda observarse en el ámbito estatal y cuyas características pueden ser aprehendidas a través de indicadores: vínculos entre actor estatal y otros actores (autonomía o heteronomía del Estado); legitimidad del actor estatal (aceptación de la autoridad y competencias asignadas a la organización estatal por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas); características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática (condiciones internas de la organización, funciones críticas al aparato burocrático, caracteres del marco institucional); y el capital de acción interinstitucional o llamado también como capital social de acción inter-organizacional.

## **2.14. VISIONES Y CONCEPTOS DE DESARROLLO**

¿Cómo se construye el camino de la calidad de vida del individuo, de la familia o una comunidad? La pregunta encierra un amplio ámbito de acciones y esfuerzos que implica hacer visible la creación de esas posibilidades u oportunidades que tienen las personas de satisfacer adecuadamente las necesidades humanas fundamentales. Las respuestas también son complejas, no solo por su explicación sino también por los procesos, arreglos, acuerdos, acciones e

interacciones que deben realizarse desde lo local, nacional y regional, empezando por su concepto y el nivel social donde se quiere aplicar.

También trasciende hacia lo complejo cuando no se tiene un modelo propio de desarrollo, por la naturaleza de las condiciones de Estado-Nación reflejadas en su población (clasista, excluyente, multiétnica, con alto índice de dependencia, pobreza), un sistema económico concentrado y elitista, institucionalidad con síntomas de debilitamiento, diversidad de territorios, condiciones climáticas muy marcadas y un entorno natural en franco deterioro.

Para el investigador resulta por demás ininteligible decidir cuál es el mejor esquema de desarrollo en cuanto a su aplicabilidad, aceptación, adopción y los resultados esperados, dado que todos traen buenas intenciones en su diseño (mejor calidad de vida, inclusión, generación de riqueza y empleo, integralidad, sostenibilidad, participación), a lo mejor, la respuesta es “ninguno”. No es fácil y conveniente juzgar experiencias de desarrollo solo desde las perspectivas de los países desarrollados sin tener en cuenta el pensamiento, costumbres y saberes locales, aunque también es válida la advertencia de Chow (1992), citado por Escobar (2007), al indicar que debe resistirse a la mitificación o excesiva valoración de las experiencias locales o del Tercer Mundo, pues ocurre con frecuencia bajo expresiones como multiculturalismo o diversidad cultural.

La concepción del desarrollo generalmente se ha centrado en apostarle al crecimiento económico, con libertad y acatamiento a las normas del mercado, mínima participación o intervención del Estado, planteado para resolver problemas como la redistribución de la riqueza o mitigar la pobreza urbana y rural; orientado a enfoques hacia el exterior a través del sector primario-exportador, productor de materias primas; o con visión hacia el mercado interno a través de la industrialización y sustitución de importaciones y fomento de la pequeña y mediana empresa.

Según la perspectiva u orientación del desarrollo, este será sostenible, encauzado al desarrollo humano o rural integral, a escala humana u otros alternativos. En cualquier caso, “el desarrollo depende de diversos factores, de sus relaciones y de las transformaciones que estos producen en el tiempo.” (Mujica & Rincón, 2010, pág. 296), y la existencia de complejidades determinadas por el contexto histórico, lo cultural y el lugar geográfico o territorial.

En lo que debe profundizar cualquier propuesta de desarrollo, sin discusión, es la consecución de mejoras sostenibles en la calidad de vida de las personas. Para los estructuralistas el concepto de desarrollo “...es el resultado de la evolución de un conjunto de ideas que diferentes tendencias económicas han dado a los problemas específicos del capitalismo y que toma auge a partir de la finalización de la segunda guerra mundial...” (Mujica & Rincón, 2010, pág. 296), se enfatiza en tener la riqueza o crecimiento económico como primer concepto relacionado con la idea del desarrollo, indicador de la prosperidad o decadencia de las naciones, la cual es definida como el conjunto de bienes que un país puede obtener, dada la naturaleza de su suelo, clima y situación respecto a otros países.

Según De la Peña (1979); Pirela (1990); Guillén (2006), citados por Mujica y Rincón (2010), hay dos corrientes de pensamiento que formularon la idea del desarrollo. La primera fue el desarrollismo, constituido por partidarios de un capitalismo reformado que proponían una reforma profunda como salvación del sistema en crisis, basada en la aceleración del desarrollo en los países atrasados a través de la industrialización, posición conocida como Estructuralismo, sostenida y planteada por la CEPAL y su fundador Raúl Prebisch en las décadas de 1940 y 1950.

Otros autores como Sunkel y Paz (1977); Furtado (1996); Iglesias (1993); y Maza Zavala (2006), indican que la estrategia de:

...industrialización sustitutiva de importaciones originalmente fue destinada para fortalecer a los países subdesarrollados para superar el modelo primario exportador, superar la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera y conformar un mercado interno fuerte como principal dinamizador de la actividad económica; es decir, crear un modelo de desarrollo hacia adentro o desarrollo endógeno. (Mujica & Rincón, 2010, pág. 299)

La segunda corriente de pensamiento respecto al desarrollo es:

...la marxista, basada en la necesidad de controlar y racionalizar la evolución de la economía en un contexto social y político apropiado con miras al establecimiento del socialismo como meta final...Esta corriente, surgida de la influencia del Estructuralismo Cepalino, pone énfasis en reformas estructurales, en el papel del Estado como guía, promotor y planificador del proceso, y en la transformación de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional...además, la definición de un marco metodológico adecuado para el abordaje del fenómeno que permitiera enfocarlo desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante, centrado en el análisis y la explicación... (Mujica & Rincón, 2010, pág. 300)

Es oportuno indicar que el análisis del subdesarrollo dentro de estas dos corrientes de pensamiento se gesta a partir del concepto centro-periferia para “explicar la desigualdad creciente en las relaciones internacionales, así como la heterogeneidad y debilidad estructural de los sistemas productivos y de las estructuras sociales de la periferia.” (Mujica & Rincón, 2010. Pág. 299)

Seers, citado por Díaz & Ascoli señala, abstrayéndose del ámbito de la economía neoclásica (énfasis en las teorías de la producción y distribución de la riqueza), que:

...el desarrollo es un concepto normativo, lleno de juicios de valor colectivos. Inspirado en el pensamiento de Gandhi, supone la creación de las condiciones necesarias para la realización del potencial de la personalidad humana. Señala como condiciones básicas para lograrlo: la necesidad de alimentación, el empleo y la igualdad, aportando elementos subjetivos e intangibles. (Díaz & Ascoli, 2006, pág. 8)

Escribano señala que el desarrollo es:

...un proceso que abarca el crecimiento económico y modernización económica y social, consistente ésta en el cambio estructural de la economía y las instituciones (económicas, políticas, sociales y culturales), vigentes en el seno de la sociedad, cuyo resultado último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano y una ampliación de la capacidad y la libertad de las personas. (Díaz & Ascoli, 2006, pág. 4)

Para Arocena, el desarrollo es “una aspiración permanente de las diferentes colectividades, independientemente del nivel relativo de desarrollo que cada una haya alcanzado.” (Díaz & Ascoli, 2006, pág. 4); por su parte Reyes (2002) conceptualiza desarrollo como:

...la condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y los derechos humanos. Esta definición incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición, y, sobre todo, que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro del marco social de un estado-nación en particular. (<https://www.zonaeconomica.com/files/teorias-desarrollo.pdf>. Recuperado 03.09.2018)

La Universidad Rafael Landívar identifica los motores de desarrollo como “aquellos procesos sociales, productivos y reproductivos a través de los cuales las personas, en relaciones inter e intra-sociales, satisfacen sus necesidades vitales de forma equilibrada con el entorno natural para acceder a una vida digna o buen vivir.” Desde el enfoque de los modelos de desarrollo económico y social, corresponde “...al conjunto de actividades y procesos que permiten la reproducción material y espiritual de una determinada formación social, a partir del incremento de la riqueza social y el bienestar de la población.” (URL-VRIP, 2016, pág. 19)



Desarrollo también es “un estado que garantiza la calidad de vida de una población determinada, a partir de la satisfacción de pautas de bienestar, definidas específicamente para esa población, sin menoscabo del equilibrio con el entorno natural.” (URL-IARNA, 2009, pág. 18)

A criterio del investigador se puede afirmar que el desarrollo sigue siendo un reto en cualquiera de las variantes que define su tipología, no solo porque es una responsabilidad de las acciones que emprendan los sectores de la sociedad –una construcción social-, sino también por la falta de eficacia de las políticas públicas promovidas por el Estado. Unido a esta aseveración, las iniciativas de desarrollo emprendidas adolecen de la falta de asociatividad y confianza entre la ciudadanía, ética social como valor dominante, no adoptar el desafío y permanente lucha contra la inequidad social y las desigualdades económicas; no ha habido aprehensión, comprensión y sensibilización de la realidad, del contexto social cotidiano, tampoco se han generado las oportunidades para el ser humano como el eje o sujeto central del desarrollo. A continuación, se describe de manera general, cuatro tipos de desarrollo propuestos, cada uno con sus variantes, pero coincidentes en su propósito central de mejorar la calidad de vida de la población.

#### **2.14.1. DESARROLLO SOSTENIBLE**

Sus antecedentes parten de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Entorno Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, el informe de la Comisión Mundial para el Ambiente y el Desarrollo (WCED, por sus siglas en inglés) en 1987, conocida como Comisión Brundtland; la Conferencia de las Naciones Unidas para el Ambiente y Desarrollo (UNCED) efectuada en Río de Janeiro en 1992. Según Mujica & Rincón (2010) y otros autores, de estas iniciativas surge la preocupación medioambiental en la agenda de desarrollo, conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Entre otros elementos que aporta este modelo está el interés en la persona humana (actual generación), la que formará parte de las futuras generaciones llevando consigo los resultados de sus decisiones presentes; además de:

...la vinculación del bienestar humano actual y futuro con la administración sostenible del patrimonio natural del planeta; el establecimiento de la responsabilidad de la actual generación con respecto a la protección de los recursos naturales y el ambiente para garantizar las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones; y el reconocimiento de la necesidad de reordenar las estructuras del comercio internacional y de

los flujos de capital para asegurar mayor influencia de los países en desarrollo en estas relaciones, dando nueva forma a la búsqueda de la sustentabilidad en el marco de la economía global. (Mujica & Rincón, 2010, pág. 309)

Según O'Riordan (1993), los requerimientos propuestos en el Informe Brundtland para ajustarse a un desarrollo sostenible o sustentable son:

...(i) un sistema político que asegure una efectiva participación en los procesos de decisión; (ii) un sistema económico que genere beneficios y conocimientos técnicos bajo unas bases auto-sostenidas; (iii) un sistema social que aporte soluciones a las tensiones que provoca un desarrollo no armónico; (iv) un sistema de producción que respete la obligación de preservar las bases ecológicas en el proceso de desarrollo; (v) un sistema tecnológico que aporte continuamente nuevas soluciones; (vi) un sistema internacional de intercambios bajo condiciones de sustentabilidad; y (vii) un sistema administrativo que sea flexible y capaz de autocorregirse. (Paniagua & Moyano, 1998, pág. 154)

Para Campusano & Contreras (2015) la idea de desarrollo sostenible se configura en tres pilares fundamentales: ecológico (protección ambiental y prohibición de contaminar); económico (lograr el crecimiento económico en la sociedad); social (participación y equidad social). Citan a Gallopín (2003) indicando que en el desarrollo sostenible se involucran estrategias destinadas a definir y monitorear, de alguna manera, los límites de la sostenibilidad, se hace énfasis en que los recursos naturales son finitos y que hay límites a la capacidad de carga de los ecosistemas.

Los mismos autores destacan la existencia de dos escuelas que abordan el desarrollo sustentable: (a) conservacionista o antropocéntrica y (b) preservacionista o biocéntrica. La primera coloca al ser humano en el centro de la naturaleza, con derechos y responsabilidades, la naturaleza está a su servicio y la puede usar en la medida que la proteja; la segunda, opuesta a la primera, otorga a la naturaleza el papel principal, debe ser mantenida en su estado actual o con intervenciones mínimas. Las fallas en este modelo pueden estar dándose no solo por su amplia división de funciones que lo hacen poco viable, poca comprensión de la complejidad del concepto de sostenibilidad, insensibilidad de los actores en la internalización de los efectos e impactos del desarrollo sobre el entorno natural-ambiental o solo ha sido una redistribución de muchas de las preocupaciones del desarrollo hacia la población, uso de recursos, pobreza, tecnología, necesidades básicas y fortalecimiento institucional.

### **2.14.2. DESARROLLO HUMANO**

Este modelo de desarrollo pertenece a los enfoques economicistas del desarrollo, proviene del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se define desarrollo humano como “un proceso integral mediante el cual se amplían las oportunidades de las personas. Este proceso incluye avances en materia de educación, salud, ingresos y empleo, libertad, seguridad y participación.” (PNUD, 1999, pág. 1)

Según Mujica & Rincón (2010) y siempre bajo los conceptos del PNUD, dentro de este modelo se distinguen dos aspectos: formación de capacidades humanas para mejorar su condición y la forma como estas capacidades son empleadas; el concepto se construye sobre los argumentos de oportunidades, capacidades, potencialidades y libertades. Representa un índice compuesto por indicadores de ingresos, esperanza de vida, asistencia escolar/universitaria y alfabetismo; se orienta hacia el mejoramiento de calidad de vida, definida ésta como ampliación de oportunidades, desarrollo de potencialidades individuales para mejores decisiones sobre el cómo vivir, aspecto muy vinculado a la libertad individual de las personas.

El modelo es sujeto de seguimiento y evaluación mediante variables utilizadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), definido este como el promedio simple de tres dimensiones: salud (esperanza de vida: indicador de longevidad), educación (alfabetización + tasa de matriculación primaria, secundaria y universitaria) y disposición a una vida decorosa a través del acceso a recursos económicos (producto interno bruto como indicador de ingreso per cápita ajustado a precios internacionales).

PNUD indica que “el crecimiento económico-y su medida sintética -el PIB- revelan poco acerca de cómo viven las personas. Idealmente un PIB per cápita debería traer consigo muchos servicios sociales y mejoras para la vida humana.” (PNUD, 2005, pág. 3); este indicador es cuestionado por no considerar costos de degradación ambiental o aportes o gastos de la economía informal, por mencionar algunos aspectos; indica crecimiento económico o aumento de ingresos como sinónimo de desarrollo, no diferencia la calidad en el consumo y distribución del ingreso como elementos del progreso económico.

En el informe de 2005 del PNUD se conceptualiza desarrollo humano como “el proceso que amplía las libertades de las personas y les ofrece alternativas para alcanzar vidas creativas y plenas.” Explica el término libertad como “...capacidad de los individuos para decidir y hacer por sí mismos...hacen uso de su conocimiento, capacidades y motivaciones y eligen alternativas que, a su juicio, se avienen de mejor manera a su situación particular y a los objetivos que persiguen.” (PNUD, 2005, pág. 1)

En opinión de Díaz y en referencia al modelo de desarrollo humano impulsado por organismos internacionales:

...tiene como propósito fundamental el combate a las manifestaciones de la pobreza, por ser un flagelo social que limita al ser humano en su acceso a los beneficios del desarrollo y a su vez que se incorpore mediante el pleno despliegue de sus capacidades a los procesos sociales que le facilitan y brindan mejores oportunidades para su subsistencia. (Díaz, 2013, pág. 72)

Según Díaz (2013) bajo este modelo se busca mejorar las condiciones de salud, escolaridad y esperanza de vida, disminuyendo las brechas de género, buscando mejorar la calidad de vida, pero sin afectar la estructura social derivada de la lógica centrada en el mercado.

### **2.14.3. DESARROLLO A ESCALA HUMANA**

Su principal exponente es Max-Neef (1993) quien parte de las frustraciones del desarrollismo y del neoliberalismo-monetarista, considerando ambos enfoques como mecanicistas y provocar resultados económicos concentradores. También de diversas estrategias de desarrollo como la expansión de exportaciones de productos primarios; diversificación de exportación de manufacturas con enfoque hacia adentro que con el tiempo chocan con políticas proteccionistas; o, un desarrollo apoyado en las contribuciones externas de capital debido al gravísimo y creciente nivel de endeudamiento público.

Max-Neef (1986) critica a los modelos economicistas que promueven “...excesiva admiración hacia lo macro..., en términos tanto de producción como de distribución, ligado a la eficiencia, sin importar los efectos adversos que pueden tener en el bienestar de la gente que participa en ellos y en su entorno físico-natural-social.” (Mujica & Rincón, 2010, pág. 311). Además de reportar mediciones de indicadores económicos como el producto interno bruto, sistema de precios, y tasas de crecimiento, los cuales impulsan el ocultamiento de tareas y actividades

domésticas haciendo que la mayoría de las personas sean estadísticamente invisibles en términos económicos. Ha habido concentración desproporcional de la riqueza en los estratos más altos, disminuyendo dramáticamente en los niveles más bajos.

Ante los infortunios de los modelos y las variadas estrategias de desarrollo mencionadas, Max-Neef, et al (1986) citados por Mujica (2010), propone una nueva opción orientada hacia una sociedad que rescate una dimensión social a escala humana para alcanzar sentido de identidad e integración, donde haya sensibilidad hacia las consecuencias de las acciones, espacio que posibilita el desarrollo de las personas y porque existe un equilibrio dinámico entre naturaleza, seres humanos y tecnología; se focaliza esencialmente en la satisfacción de las necesidades humanas.

Este desarrollo –a escala humana- según Max-Neef (1993), se concentra y sustenta en tres pilares fundamentales: (a) satisfacción de las necesidades humanas, (b) generación de niveles crecientes de autodependencia y (c) articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado. La base es el protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía territorial en que la intervención o involucramiento sea posible. Requiere de profundización democrática directa y participativa evitando o revirtiendo el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado, demanda soluciones creativas que emanen de abajo hacia arriba y sean congruentes con las aspiraciones reales de las personas.

Max-Neef (1993) también señala tres postulados que rigen el desarrollo a escala humana: (i) el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos, cuyo principal indicador es la calidad de vida, el cual depende de las posibilidades que tengan las personas para satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales, desagregadas por categorías existenciales y axiológicas; (ii) las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables; y (iii) las necesidades mencionadas son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Estas necesidades pueden satisfacerse en tres contextos: a) en relación con uno mismo; b) en relación con el grupo social; y c) en relación con el medio ambiente. “La cantidad e intensidad

tanto de los niveles como de los contextos dependerá de tiempo, lugar y circunstancia.” (Max-Neef, 1993, pág. 42)

Lo que se propone es una condición en que la sociedad humanista (deseable y posible) “...haga visibles a los siempre excluidos de las políticas y las mediciones, una sociedad que rescate una dimensión social a escala humana, pues los seres humanos se desarrollan de acuerdo a las relaciones que mantiene con su entorno.” (Mujica & Rincón, 2010, pág. 311). Como también lo explica Max-Neef, este tipo de desarrollo exige un nuevo modo de interpretar la realidad, obliga a ver y evaluar el mundo, a las personas y sus procesos, de una manera distinta a la convencional, enfatizando en el desafío de requerir “...que políticos, planificadores, promotores y, sobre todo, los actores del desarrollo sean capaces de manejar el enfoque de las necesidades humanas, para orientar sus acciones y aspiraciones.” (Max-Neef, 1993, pág. 38)

El desarrollo a escala humana representa una condición muy similar al concepto de Buen Vivir propio de la filosofía política de varios Estados de la región andina, descrito como un concepto integral, de equilibrio entre todos; considera el territorio, el entorno y la naturaleza como complemento a los modos y formas de calidad de vida.

#### **2.14.4. MODELOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO**

La Universidad Rafael Landívar (2016) propone un modelo de desarrollo alterno al que actualmente se tiene en Guatemala, que cumpla con las siguientes características: con enfoque social, pluralista, humanista (enfocado en la dignidad y la vida plena de las personas), transformador, intercultural y desde el enfoque de la eutopía<sup>7</sup>; formadora de una sociedad incluyente, con leyes y políticas públicas justas que promuevan la inclusión y equidad social.

Debe ser un modelo con tendencia o enfoque democrático, favoreciendo la construcción y reconstrucción del tejido social, constitución de redes sociales y sujetos de transformación, que genere alianzas entre los sectores sociales y populares; basado en la equidad y solidaridad, que revaloriza lo político sobre lo económico. Además, “social y ambientalmente sostenible.

---

<sup>7</sup> Eutopía es entendida como un lugar bueno para vivir, saludable para la coexistencia armónica de la humanidad y la Madre tierra.

Enfocado a atender los principales problemas de la sociedad y sus riesgos: ambientales, crisis alimentarias, enfermedades, pauperización, desempleo, expulsiones de la población y mercantilización de toda la vida humana...” (URL-VRIP, 2016, pág. 35) y aspectos como el cambio climático, contaminación y degradación de los recursos naturales, y la proletarización<sup>8</sup> de la fuerza de trabajo.

Sepúlveda junto a otros autores, pormenoriza como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) promueve los conceptos de nueva ruralidad y el enfoque territorial del desarrollo para alcanzar sus objetivos principales de reducción de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria. Describe formas sistémicas para superar los retos que enfrenta la agricultura y el medio rural, entre otros aspectos, mediante la integración de lo económico y lo político, con el fin de “superar las profundas debilidades de los arreglos institucionales que reproducen estructuras de concentración excesiva de poder económico y poder político.” (Sepúlveda et al., 2003, pág. xi)

Sepúlveda y demás coautores indican que se debe reconstruir el concepto de lo rural, integración del entorno físico y geográfico con una dimensión histórica, incorporación de la dinámica de los grupos sociales asentados en ecosistemas de cuyas funciones, bienes y servicios se desprende una dinámica económica, una nueva visión de integración urbano-rural y la dimensión ambiental, redes sociales y procesos de intercambio; cooperación entre los grupos sociales de los territorios y bajo formas de autogestión; mecanismos de descentralización y ordenamiento territorial. El enfoque territorial plantea:

...la necesidad de superar la concepción del desarrollo rural como asistencia social, para establecerlo como una verdadera estrategia de desarrollo, que integra efectivamente las articulaciones macro y sectoriales en espacios territoriales, con la meta de lograr mayor cohesión social y territorial. En materia de institucionalidad, la propuesta enfatiza la urgencia de promover mecanismos institucionales que faciliten el diálogo, la cooperación entre actores públicos y privados en los niveles nacional, regional y local, así como un mayor flujo de inversión hacia la agricultura y la vida rural. (Sepúlveda et al., 2003, pág. xii)

---

<sup>8</sup> Proceso social a través del cual, personas con capacidad de independencia laboral y disponibilidad de recursos se ven forzadas a convertirse en mano de obra asalariada ocupada en el sector público o privado.

## **2.15. POBREZA**

Alonso (2017) hace referencia a la pobreza como una de las colisiones sociales históricas presentes en Guatemala. Tiene muchos significados según profundidad del estudio, enfoque y situaciones, por ello, puede centrarse en términos como necesidad, estándar de vida (privaciones predeterminadas o vivir con menos que otras personas) e insuficiencia de recursos (carencia de riqueza o medios para adquirir lo que una persona necesita), insatisfacción de necesidades básicas o el ingreso disponible. “La pobreza es uno de los problemas ancestrales de la humanidad, y el resultado de procesos sociales y económicos de cada país, principalmente de aquellos en vías de desarrollo.” (Grajales, 2014, pág. 25)

Altimir analiza y describe la pobreza indicando que:

Es un síndrome situacional en el que se asocian el infra-consumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad. (Feres & Mancero, 2001a, pág. 7)

Pobreza también se define como “el estado cuando una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo necesario para la supervivencia.” (Ardón, 2012, pág. 4). Pobreza puede ser una situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros; es el reflejo de la inequidad y desigualdad de oportunidades entre los habitantes de una región o nación.

En las conclusiones del trabajo de Feres & Mancero relacionado con los enfoques para la medición de la pobreza, se indica que los términos de necesidad, nivel de vida y carencia de recursos son las definiciones más utilizadas, “...el indicador de bienestar preferido para nivel de vida suele ser el consumo, y el ingreso se utiliza más bien como una aproximación. Para el caso de carencia de recursos, el ingreso es el indicador de bienestar más apropiado.” (Feres & Mancero, 2001b, pág. 37). León y Cols indican que "Si bien el combate a la pobreza es central en la lucha contra el hambre, no puede esperarse que los esfuerzos destinados a reducirla aseguren por sí solos y en un plazo razonable erradicar la desnutrición infantil." (Grajales, Barboza, & Gutiérrez, 2014, pág. 25)



La indigencia social individual o colectiva se considera como un fenómeno multidimensional o multifactorial (salud, educación e ingreso), por ello, hay diversas definiciones y formas de medirla. Olavarría hace referencia a una serie de factores que caracterizan la pobreza: "...falta de ingreso suficiente para satisfacer necesidades esenciales, baja escolaridad, estado de salud más feble, débil capital social, precarios mecanismos de protección social, escasez de oportunidades laborales o emprendimiento, precariedad del contexto económico, carencias de disposición personal y aspectos culturales." (Olavarría, 2007, pág. 11)

La pobreza, según lo definido por PNUD se relaciona con:

...privación material, y se mide mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia, en este caso, se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta cuando el ingreso no es suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación básica. También existe la definición de pobreza general o relativa, expresada en la falta de ingreso para satisfacer tanto lo alimentario básico como lo no alimentario básico: vestido, energía y vivienda. (Grajales, Barboza, & Gutiérrez, 2014, pág. 26)

Los mismos autores señalan que una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades; además, presenta carencia en al menos en uno de los indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud y seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos en la misma, acceso a la alimentación y desajustes en el grado de cohesión social.

Para Barrios (2017) la pobreza se entiende no solo en "...lo económico y/o material, como la falta de recursos y empleos o de vivienda, sino también la ausencia de participación, la discriminación y los obstáculos para influir en las decisiones que a todo nivel incumben y afectan a los ciudadanos." (<https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/11/05/democracia-como-medio-y-como-fin/> Recuperado 05.11.2017)

Boteo (2016) se cuestiona ¿Por qué Guatemala no ha sido capaz de lograr el desarrollo económico y social? Argumenta que "...desde el punto de vista económico, la respuesta sería que hemos sido incapaces de acumular suficiente capital, físico y humano, como para hacer crecer la producción per cápita a los niveles de los países avanzados." (<https://elperiodico.com.gt/domingo/2016/07/17/las-instituciones-y-las-limitaciones-de-las-politicas-economicas/> Recuperado 17.07.2016). Completa la respuesta reconociendo la

importancia del papel que debe desempeñar el contexto institucional en el que se aplican las políticas económicas.

Macionis & Plummer (2011) definen pobreza relativa como la privación de recursos que experimentan algunas personas respecto al resto de la sociedad, se mide según lo que la sociedad entiende como nivel de vida digno y el número de hogares que no tiene ese nivel de vida. La pobreza absoluta se refiere a una privación tal de recursos que pone en peligro la misma supervivencia de las personas, medirla significa tener en cuenta la satisfacción de las necesidades nutritivas o de otro tipo. Ambos tipos de pobreza pueden afectar a personas con algunas desventajas (salarios bajos, empleo inestable o esporádico, desempleados o discapacitados) o a diferentes grupos (niños-jóvenes, hogares monoparentales, grupos étnicos, mujeres y adultos mayores) y por lugar de residencia como el área rural del país.

En la Encuesta nacional de condiciones de vida (ENCOVI, 2000) desarrollada por el INE, para el análisis de pobreza se recurre a la variable Consumo de los hogares per cápita como medida o nivel de bienestar, por tres razones:

(i) las fluctuaciones en los niveles de consumo de las personas dentro de un periodo de tiempo corto (mes o año) son menores que las observadas en los ingresos que tienen incorporado el factor de estacionalidad. Cuando los ingresos fluctúan (actividades agrícolas y sector informal), las personas tienden a utilizar los ahorros a otras estrategias para mantener el mismo nivel de consumo... (ii) los datos recabados acerca del consumo tienden a ser de mejor calidad ya que los entrevistados están más dispuestos a proporcionar información precisa sin subestimar los gastos, por cuanto este tipo de información no se asocia a los impuestos y otros gravámenes; (iii) las medidas del consumo tienden a ser más comprensivas, porque permiten las comparaciones en una medida clara y proveen información para el cálculo de las líneas de pobreza. (INE, 2002, pág. 3)

En el informe de Mapas de pobreza rural en Guatemala 2011 se clasifica a la población según su condición de pobreza, atendiendo los siguientes criterios:

Pobreza extrema, es el nivel en el que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el consumo mínimo de alimentos. La línea de pobreza extrema representa el costo de adquirir las 2246 calorías mínimas recomendadas para el área urbana y 2362 calorías mínimas recomendadas para el área rural.

Pobreza total, son las personas que alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, pero no así, el costo mínimo adicional para otros bienes y servicios básicos [electricidad, educación, vivienda, salud, transporte]. La línea de pobreza total incluye, además del costo alimenticio, un monto adicional que corresponde al porcentaje de consumo no alimenticio de las personas cuyo consumo de alimentos se encuentra alrededor de la línea de pobreza extrema...es la sumatoria de la pobreza extrema y la pobreza no extrema. (INE, 2013, pág. 3)

## **2.16. MÉTODOS DE RAZONAMIENTO: DEDUCCIÓN E INDUCCIÓN**

Los métodos de razonamiento deductivo e inductivo son fuentes de conocimiento en los planteamientos de investigación científica. El razonamiento deductivo “permite establecer un vínculo de unión entre teoría y observación y deducir a partir de la teoría, los fenómenos objeto de observación; es un sistema para organizar hechos conocidos y extraer conclusiones mediante enunciados reconocidos como silogismos.” (Dávila, 2006, pág. 184). Las conclusiones de este tipo de razonamiento serán verdaderas si las premisas en que se fundamentan también lo son.

Dávila (2006) también explica que este razonamiento utiliza el método con tres momentos de deducción: (a) axiomatización o verdades que no requieren demostración; (b) postulación o doctrinas asimiladas o creadas; y (c) demostración, referido al acto científico. De manera muy básica, el razonamiento inductivo, conocido como método experimental, conlleva a acumular datos, información y conocimientos aislados; es una manera de encontrar conocimiento en la obtención de datos particulares y hacer generalizaciones a partir de ellos.

García (2018) indica que “la inferencia inductiva parte de casos o hechos que nos parecen semejantes en algo para alcanzar conclusiones que generalizan dicha semejanza.” Respecto a lo deductivo, subraya que se apoya en lo conocido, en una regla general; del contenido de las premisas se deduce la consecuencia, si las premisas son ciertas la conclusión también lo será. Finalmente sintetiza los conceptos de ambos razonamientos: “los argumentos basados en la experiencia u observación se expresan mejor inductivamente; ...los argumentos que se amparan en leyes, reglas, definiciones u otros principios ampliamente aceptados se expresan mejor deductivamente.” (<http://perso.wanadoo.es/usoderazonweb/html/conten/cauce/forms/forms.pdf>. Recuperado 19.04.2018)

Según González (1990) el razonamiento inductivo parte de varios juicios particulares obteniendo una conclusión de aplicación general; tiene dos formas: (a) inducción por analogía, significa descubrir similitudes entre dos o más objetos y de allí, generalizarlas a los objetos similares; o, proponer que tales objetos han de ser similares también en otros aspectos; y (b) inducción por relación de causa y efecto es presuponer que a causas iguales corresponden efectos iguales.

La deducción es el método que permite pasar de afirmaciones o juicios de carácter general a hechos particulares; puede ser explicado desde el término silogismo, definido este como una forma de razonamiento deductivo compuesto por dos proposiciones identificadas como premisas y una tercera como conclusión, la cual es derivada o inferida de las dos primeras. Inducción se refiere a las formas de pensamiento que van de los hechos particulares a afirmaciones de carácter general.

## **2.17. ARGUMENTACIÓN**

Rodríguez explica que la argumentación es producida e interpretada por los seres humanos en situaciones específicas, en lo individual y lo colectivo, entre un emisor y el receptor y utilizando todo tipo de signos.

Se expone principalmente con fines persuasivos encaminados a llegar a un acuerdo con el interlocutor, cambiar la perspectiva del otro y/o moverlo a la acción; debatir una postura de modo que se profundice en el conocimiento del objeto del discurso: se defiende un punto de vista aferrándose en su apoyo, se medien posturas opuestas y se acepten las diferentes como válidas, o bien se entable una contienda y la postura gananciosa alcance alguna forma de poder. (Rodríguez, 2008, pág. 16)

Para Grize (1982) citado por Rodríguez (2008), la argumentación se fundamenta en nociones preconcebidas puestas a disposición del hablante, pudiendo ser de tipo lingüísticas, culturales o/e ideológicas. Dentro del propio discurso o exposición, el análisis de lo implícito es fundamental para encontrar los juicios en los que se debe sustentar o apoyar una argumentación, lo cual resulta más amplio y valioso que lo explícito.

La argumentación “es un razonamiento que no siempre es enteramente cierto, sino casi cierto o probablemente cierto.” (González, 1990, pág. 103), en tal sentido, el mismo autor señala que por estar basado en principios probables, no es enteramente cierto, este carácter probable permite que se pueda establecer también un razonamiento contrario. Otro aspecto es que cuando la conclusión y las premisas de una argumentación solamente sean probables, dicha conclusión tiene que inferirse necesariamente de las premisas; además, los principios en que se basa son aquellos que tienen una aceptación general. Es la cadena de argumentos presentados y discutidos convenientemente, que conducen al mismo propósito.

Argumentar es “construir una realidad a través del lenguaje, mediante un proceso, el discurso, y un producto, el texto; pero dentro de la variabilidad que el uso de la lengua conlleva.” (Carrillo, 2007, pág. 290); asimismo, junto a Halliday (1978), menciona que la argumentación está situada en una perspectiva sociolingüística, ocupando una posición relevante en dos perspectivas complementarias: (i) intra-organismo, los procesos cognitivos están implicados en hablar y en entender; y (ii) inter-organismo, la persona en interacción con otras a través del uso de la lengua.

Según Carrillo (2007), argumentar no es solo convencer, hacer creer, descubrir lo verdadero, sino también es influenciar: lograr o provocar reacciones en los interlocutores; orientar de manera argumentativa constituye una ruta dirigida a un propósito, ideada para obtener cierta influencia en las creencias, actitudes y conducta del receptor. En una de las varias premisas expuestas por Rodríguez se indica que la argumentación “Incluye procedimientos racionales como el acopio de pruebas, razonamientos por analogías, relaciones causales y consecutivas, y diferentes tipos de argumentos que se constituyen en estrategias retórico-persuasivas que se evidencian en el empleo de pronombres personales y marcadores discursivos...” (Rodríguez, 2008, pág. 17)

Argumentar y desde lo racional “es un procedimiento por el cual una persona, o grupo de personas, intenta persuadir a un auditorio para que adopte determinada posición, recurriendo a argumentos que buscan demostrar la validez de lo propuesto”. (Haidar, 2000, pág. 75); el mismo autor habla de racionalismo porque parte de premisas y llega a conclusiones que se infieren a manera de silogismos; también es un procedimiento social porque el razonamiento no es axiomático y no se puede concebir sin los interlocutores.

Para Gutiérrez (2003) la argumentación presenta características como la de expresarse en lengua natural (no formal), las premisas son probables, su progresión depende del orador y sus conclusiones son siempre discutibles, se define como:

...la presión simbólica que un individuo ejerce sobre una audiencia...la eficacia global del discurso debe atribuirse a una combinación peculiar entre el discurso del poder y el poder del discurso...Se argumenta en una infinitud de contextos, en cualquier situación en la que se quiere convencer o persuadir de algo a una audiencia, ésta constituida por una persona o por toda una colectividad.” (Gutiérrez, 2003, pág. 48)

## **2.18. NORMAS Y VALORES**

Según los conceptos de Phillips, norma es una expectativa ampliamente compartida en la sociedad (o en un subgrupo o parte de la sociedad), representa “una característica promedio típica o modelo de conducta...las normas generalmente vistas como útiles, pero no esenciales para la sociedad son tradiciones...Por el contrario, las costumbres son normas generalmente consideradas como esenciales para el bienestar de la sociedad.” (Phillips, 1994, pág. 41)

Un valor es un objetivo ampliamente compartido en la sociedad. “Los valores se refieren a cualquier preferencia, voluntad o deseo de la persona en la sociedad como conjunto. Valoramos algo cuando es importante para nosotros...varían según el grado de generalización.” (Phillips, 1994, pág. 47). Otro autor como Williams (1970) señala que los “valores son los criterios fundamentales (es decir, los que sirven de base) para la elección de objetivos particulares en la vida. Se manifiestan ampliamente en la sociedad; han persistido por generaciones; se les siente con bastante profundidad...” (Phillips, 1994, pág. 47)

Las leyes “...son una clase especial de normas, son normas formalmente elegidas, reforzadas mediante castigos cuando son violadas y existen cuerpos sociales particulares designados para apoyarlas” (Phillips, 1994, pág.41). Kluckhohn y Strodtbeck consideran que “...los valores básicos son respuestas de la sociedad a ciertas cuestiones fundamentales. Por ejemplo, ¿cuál es la relación del ser humano con la naturaleza?” (Phillips, 1994, pág. 47), dentro de los valores sugeridos está el logro, éxito, eficiencia, practicidad, bienestar material, humanitarismo, igualdad, democracia y la personalidad individual, aunque también hay negativos como la vagancia, desidia, abandono, negligencia.

## **2.19. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

Es complicado encontrar la simpleza de los términos empleados en cada uno de los ejes centrales del estudio, pero resulta obligado hacerlo, para ello, se empezará por la exposición universal y precisa de las palabras concepto y definición (muchas veces utilizadas a lo largo del documento), pasar al concepto de doctrina y luego centrarse en el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

La palabra concepto “es la síntesis mental de las características esenciales de una clase de objetos: cosas concretas, números, pensamientos, relaciones sociales. Y aún podría darse el caso de que se refiera a entidades imaginarias...cualidades, acciones, relaciones.” (Ortiz, 1978, pág. 11); es una idea que crea o admite entendimiento y comprensión. Según González (1990), concepto es la imagen mental de la palabra, corresponden a su significado; la palabra es la expresión material, el sonido o la grafía de la comunicación.

Por su parte, Gorski y Tavants indican que definición “es una operación lógica por medio de la cual concretamos los rasgos esenciales del objeto definido y, al mismo tiempo, lo diferenciamos de todos los objetos que le son parecidos.” (Ortiz, 1978, pág. 17). Resulta ser un enunciado de la comprensión de una idea expuesta de manera precisa.

La Real Academia Española (2017), conceptualiza doctrina como el “conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etc., sustentadas por una persona o grupo...enseñanza que se da para instrucción de alguien...norma científica, paradigma.” (<http://dle.rae.es/?id=E3eOaI9>. Recuperado 19.09.2018)

Otros aportes señalan Doctrina como una fusión o composición de ideas firmes, “establece conceptos claros, los cuales deben ser seguidos a cabalidad por quienes comparten el propósito de seguir una doctrina.” (<https://conceptodefinicion.de/doctrina/> Recuperado 07.09.2018). En este punto y considerando los postulados de la seguridad alimentaria y nutricional como doctrina, esta se enfoca en la realidad del problema y sus principales determinantes como la pobreza, desigualdad, desempleo y subempleo, ignorancia y marginación, entre otros.

Está fundamentada en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) y su marco estratégico de coordinación y articulación; también, en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -Decreto legislativo 32-2005- además de regir la estructura de la actual Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2020 y propuesta central de la actual Política General de gobierno 2016-2020.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos auspiciada por Naciones Unidas y adoptada según Resolución 217A-III de fecha 10 de diciembre de 1948, en su Artículo 25, inciso uno (1) se proclama:

Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que la asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. ([http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf). Recuperado 23.04.2017)

El contenido de la anterior afirmación está acorde con la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, aprobada en noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180, proclamando en su Artículo uno (1):

Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda. (<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>. Recuperado 08.09.2018)

El Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá -INCAP- y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS- adoptaron el mismo concepto de Seguridad alimentaria definido en la Declaración de Roma y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) celebrada en noviembre de 1996:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. ([http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm). Recuperado 20.09.2017)



En la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -Decreto 32-2005- y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN-, instituida como política de Estado en el Artículo 3 de la referida ley<sup>9</sup>, en el Artículo uno (1) se establece como Seguridad Alimentaria y Nutricional:

...el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, de preferencia de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa. (Guatemala, 2005, pág. 2)

La definición de seguridad alimentaria y nutricional se sustenta en cuatro pilares: disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, los cuales son explicitados en la sección Descriptores contextuales de la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, a criterio del investigador, hay dos elementos extra que se deben tener en consideración por su importancia y correlación: estabilidad y alineamiento.

El primero se refiere a los procesos de previsión de desbalances o desajustes que puedan ocurrir, por ejemplo, mermas o variaciones en la producción, déficits o excesos en las reservas de alimentos, especulaciones del mercado u otras distorsiones que alteren variables económicas (ingresos, empleo, nivel de precios, demanda, oferta de alimentos), deficiencias en educación, capacitación y formación sobre hábitos y preferencias alimentarias, aspectos de salud preventiva y curativa y, condiciones del entorno ambiental que puedan tener agentes causales como eventos climáticos extremos (sequías prolongadas, inundaciones, heladas), fenómenos naturales como terremotos; o por conflictividad social interna y externa originada de luchas políticas y ejercicio del poder.

El segundo elemento reseña como sinónimo de integración, cooperación, concertación, coordinación y fortalecimiento institucional. Se refiere al alineamiento institucional que debe existir dentro del sector público: INCAP, MINEDUC, MSPAS, MAGA, SESAN, MARN, MINECO, MINFIN, MIDES, SEGEPLAN, municipalidades, Consejos de Desarrollo (CODEDE,

---

<sup>9</sup> “La Política Alimentaria y Nutricional se asume como una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional.” (Artículo 3 del Decreto 32-2005)

COMUDE, COCODE); sector privado, organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional.

El alineamiento de las políticas públicas para coordinación y complementariedad de acciones debe coexistir como subsistema para el cumplimiento de los compromisos dispuestos en cada eje programático, objetivos y metas según la magnitud e incidencia del fenómeno presente (hambre estacional, desnutrición aguda, crónica o global). También se vincula con el aumento de las capacidades de las familias y comunidades para mejorar la eficiencia de las políticas, programas y estrategias de implementación.

Para Oseguera, la temática alrededor de la seguridad alimentaria y nutricional debe provenir desde la dinámica del núcleo familiar y la comunidad e indica que:

A escala comunitaria y familiar, el término seguridad alimentaria debe vincularse con otros significados complementarios a la disponibilidad de alimentos y el poder de compra de la población en cuestión, asociados con las estrategias (económicas, productivas y sociales) de las personas para proveerse de alimentos, así como con sus preferencias y costumbres alimentarias. La seguridad alimentaria se traduce también en actos de elección consciente basada en la información disponible en cada caso. (Oseguera, 2010, pág. 15)

## **2.20. SOBERANÍA ALIMENTARIA**

El concepto de soberanía alimentaria fue desarrollado por la organización Vía Campesina durante el Foro Mundial por la seguridad alimentaria, realizado de manera paralela a la Cumbre Mundial de Alimentación organizada por la FAO en 1996 en Roma. Se define como “el derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros.” (<https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/> Recuperado 15.01.2018). Dentro del concepto se incluye el respeto a la diversidad cultural y los métodos de producción; un ejemplo de su accionar es el fomento de la agricultura familiar y la economía campesina.

La soberanía alimentaria integra factores relevantes como organización, producción, consumo y cobertura de las necesidades de las comunidades, “...otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué manera quieren producirlo.” (FAO, 2011, pág. 3)

El concepto de Soberanía Alimentaria, desde su creación y puesta a discusión, se ha enriquecido a través de adopción de otros elementos como el reconocimiento de ser:

...una agricultura con campesinos, indígenas y comunidades pesqueras, vinculada al territorio, prioritariamente orientada a la satisfacción de las necesidades de los mercados locales y nacionales; una agricultura que tome como preocupación central al ser humano; que preserve, valore y fomente la multifuncionalidad de los modos campesinos e indígenas de producción y gestión del territorio rural. Esto implica, además, el reconocimiento al control local/autónomo de los territorios, bienes naturales, sistemas de producción y gestión del espacio rural, semillas, conocimientos y formas organizativas. (Da Silva & Martín, 2016, pág. 8)

Este concepto forma parte de la legislación de varios países en fundamento y soporte a las políticas de seguridad alimentaria y nutricional. Por ejemplo, el Decreto 32-2005 –Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala- en su Artículo 4 señala que la soberanía alimentaria representa uno de los principios de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en su inciso (c) indica que “El Estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca.” (Guatemala, 2005, pág. 3)

La Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nicaragua en su Artículo 2 – Definiciones básicas- precisa la Soberanía alimentaria como:

Derecho de los pueblos a definir sus propias políticas, estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. (Nicaragua, 2009, pág. 2)

## **2.21. DESNUTRICIÓN**

Varias organizaciones e instituciones como FAO (2011) y el MSPS (2015) señalan que la desnutrición es una enfermedad causada por una dieta inapropiada, hipocalórica e hipoproteica, sin descartar la causada por mala absorción de nutrientes por factores patológicos. Las dos organizaciones mencionadas indican que la desnutrición puede ser de tres tipos<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> Incluye niños y niñas que están por debajo de -3 desviaciones estándar (DE) de la mediana de la población para los Estándares de Crecimiento de los Niños, según la OMS (ENSMI-2014)

- i) Desnutrición aguda - deficiencia de peso para altura o talla- (P/A), se conoce también como emaciación; presenta delgadez extrema, resultante de una pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo.
- ii) Desnutrición crónica -retardo de altura para la edad- (A/E), está asociada normalmente a situaciones de pobreza, relacionada con menos capacidad cognitiva y dificultades de aprendizaje, menos desempeño o productividad; riesgo de padecer diabetes, enfermedades cardiovasculares o muerte prematura en la edad adulta, además del impacto transgeneracional.
- iii) Desnutrición global (P/A x A/E = P/E) -deficiencia de peso para la edad-, también definida como Insuficiencia Ponderal, considerada como un indicador general de la desnutrición al no diferenciar la desnutrición crónica de la aguda; fue utilizada para dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para la Fundación contra el hambre (2018) desnutrición crónica es sinónimo de:

Inadecuada alimentación en los primeros años de vida de las personas (incluyendo el tiempo de gestación). Esta deficiencia afecta directamente en el desarrollo del cerebro dejando marcas biológicas permanentes... El principal síntoma de esta deficiencia es el enanismo (corta altura para la edad). Un niño con desnutrición crónica manifestará notablemente una disminución en su capacidad mental para retener información, se le dificultará resolver problemas lógicos y no podrá concentrarse. Además, su masa muscular, estatura y hasta su fuerza física igualmente estarán menguadas para siempre. (<http://fundacioncontraelhambre.org/> Recuperado 08.09.2018)

En el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>11</sup> en el Artículo 2 se define dos tipos de desnutrición:

a) Desnutrición aguda: se manifiesta por bajo peso en relación a la talla del individuo, el cual se origina por una situación reciente de falta de alimentos o una enfermedad que haya producido una pérdida rápida de peso. Este tipo de desnutrición es recuperable, sin embargo, de no ser atendida oportunamente pone en alto riesgo la vida del individuo; b) Desnutrición crónica o retardo del crecimiento: se manifiesta por una baja talla de acuerdo a la edad del individuo, a consecuencia de enfermedades recurrentes y/o una ingesta alimentaria deficiente y prolongada. Este tipo de desnutrición disminuye permanentemente las capacidades físicas, mentales y productivas del individuo, cuando ocurre entre la gestación y los treinta y seis (36) meses de edad. (Guatemala, 2006, pág. 3)

---

<sup>11</sup> Aprobado mediante Acuerdo Gubernativo 75-2006, con fecha 23 de febrero de 2006

## **2.22. REFLEXIONES FINALES**

En síntesis, se tiene una breve descripción de varios elementos teóricos con las cuales se pretende llegar a mejor comprensión de las distorsiones económico-productivas, efectos en la seguridad alimentaria y secuelas como la desnutrición crónica infantil. Se ha identificado al Estado como el ente o actor central, algunas veces indiferente, conservador, con silencio complaciente y otras como motor o impulsor del modelo influido por grupos de poder hegemónico y corrientes de pensamiento como las mencionadas.

El Estado, el sistema político y la institucionalidad tienen grandes retos en los diferentes ámbitos de la vida política, económica, social y cultural del país, pero ¿serán retos ignorados por los diferentes gobiernos? ¿Existe incapacidad para diseñar y ejecutar un plan integral de nación, de largo plazo y que trascienda los periodos de gobierno? O, ¿Son responsabilidades aplazadas de manera intencional, medrosas o involuntarias?, al final, son cuestionamientos que se esperan responder pronto a través de las reformas que la gravedad de la situación está demandando desde hace varios años.

A criterio del investigador, cuando se habla, discute y crítica la función del Estado -existe la libertad para ello-, No importa el nombre que el pensamiento político le asigne o con la tendencia ideológica que se le identifique, si el calificativo es bueno o malo porque es una inspiración de Keynes o contraviene la doctrina liberal de von Hayek o la filosofía de Adam Smith, o la aplicabilidad del estructuralismo impulsado por la CEPAL como una corriente de naturaleza económica y social.

Lo que se requiere es un Estado comprometido en la solución de los problemas sociales, fundamentado en acciones institucionales y políticas públicas de largo plazo, sea impulsor de estrategias de generación de ingresos productivos, pleno empleo, alta cobertura y calidad educativa, prestatario de bienes y servicios públicos básicos (agua potable, salud, saneamiento y cobertura eléctrica) con fines redistributivos y enfoque universal. En resumen, que afronte los principales e inaceptables indicadores de pobreza, desigualdad, exclusión e inseguridad que padecen las dos terceras partes de la población.

# CAPÍTULO 3

## CONTEXTO INVESTIGATIVO DE LA SAN E IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se expone a continuación, sin la exhaustividad deseada, la revisión y exposición del conocimiento y argumentos explicativos alrededor de la problemática, efectos e implicaciones derivadas del objeto de investigación, como orientaciones para confirmar su pertinencia o necesidad de ampliación del contenido o de las fuentes consultadas. Los temas revisados incluyeron el contexto histórico de la seguridad alimentaria, determinantes sociales de la salud en situación de desnutrición global, formación y capacitación de recurso humano como estrategia de apoyo a la seguridad alimentaria, importancia de la articulación e implementación de políticas públicas y la seguridad alimentaria como un derecho humano.

### 3.1. CONTEXTO INVESTIGATIVO DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA DESNUTRICIÓN

Vega-Franco (1999) sostiene que la desnutrición ha sido un cercano compañero del ser humano a lo largo de su historia; ha sido ancestralmente un problema de salud de carácter colectivo, cuestionándose por qué, por siglos nadie se ocupó de su descripción clínica. Expone la hipótesis que la aparente indiferencia con la que se ha visto esta enfermedad haya sido producto de la impotencia para actuar sobre ella, presenciar circunstancias irremediables que orillan a la persona a adoptar una postura de resignación al contemplar y considerar la desnutrición y la muerte como un hecho biológico natural e irremediable.

Registros consultados por Vega-Franco indican que en el siglo XVII se acuñó el término marasmo para calificar a los niños afectados por adelgazamiento extremo y progresivo, es hasta en el siglo XIX cuando algunos médicos mencionan esta enfermedad como causa de muerte, señalando solo algunos de los factores asociados a la desnutrición. Estos aspectos son coincidentes con el informe publicado por Williams en 1933, acerca de una enfermedad asociada al consumo de una dieta a base de maíz en niños de Uganda, conocida como Kwashiorkor

(presenta síntomas como edema, menos crecimiento/altura, disminución de masa muscular, anormalidades en el cabello, dermatosis, anemia y diarrea, entre otros).

En esta descripción de antecedentes se hace notar que: “Desde la década de los años cuarenta, y particularmente después de la segunda guerra mundial, hubo un interés inusitado por estudiar las enfermedades asociadas a las deficiencias alimenticias en los niños.” (Vega-Franco, 1999, pág. 330). Por su parte, Gómez definió la desnutrición como “la asimilación deficiente de alimentos por el organismo [que] conduce a un estado patológico de distintos grados de gravedad y diversas manifestaciones clínicas.” (Vega-Franco, 1999, pág. 330)

En 1951 Moisés Behar y Marcel Autret citados por Vega-Franco (1999), fueron comisionados por el Comité de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Organización Mundial de la Salud (OMS) para saber si las enfermedades conocidas con nombres diferentes en distintos lugares de África, eran realmente varias entidades clínicas, ambos investigadores coincidieron en señalar que los síndromes identificados con diferentes connotaciones, correspondían al Kwashiorkor.

En el informe de los estudios de Autret y Behar sobre el Kwashiorkor se resaltaba:

...si bien insistían particularmente en la importancia etiológica de las vitaminas, subrayaban la importancia de la hipoproteïnemia, habiendo comprobado sus autores que los regímenes alimenticios de los niños eran no solamente insuficientes en cantidad, sino desequilibrados, y que el síndrome se acercaba a la distrofia causada por dietas desequilibradas. (Palmieri & Delgado, 2011, pág. 9)

La sección de antecedentes de la Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020, refiere que la SEGEPLAN, en 1976 institucionalizó varios aspectos de la alimentación y nutrición y formuló el primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición; en 1990 integró el Grupo Focal para la Creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se produjo el Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996 y se consolidó la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONASAN- como instancia responsable de la propuesta de Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000. En 2005 se aprueba la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN).

Graziano da Silva (2008) da elementos para desarrollar la Línea de Tiempo de las políticas públicas de seguridad alimentaria, habla del contexto histórico de las estrategias de desarrollo, el cual arranca en la etapa de industrialización dirigida por el Estado, centrándose en programas de alimentación y nutrición materno-infantil desde la década de 1950 a 1960. En 1970 se impulsan políticas dirigidas al aumento de la producción de alimentos y de 1980 y principio del 2000 se amplían hacia el acceso, derecho, riesgo y vulnerabilidad.

El mismo autor también relaciona las políticas mencionadas con los modelos de desarrollo económico ejecutados en Latinoamérica desde fines del siglo XVIII: etapa de exportaciones, industrialización dirigida por el Estado y reformas de mercado; cerrando en una cuarta etapa de post-reforma iniciada a principios del siglo XXI denominada de crecimiento con equidad y desarrollo institucional. Cierra con la revisión de las políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional, su institucionalidad y las acciones explícitas e implícitas de seguridad alimentaria y nutrición.

En el problema de la inseguridad alimentaria el Estado de Guatemala ha jugado, desde su fundación, un rol histórico con determinantes trascendentales de carácter estructural, y en la aprobación de las líneas de acción de diferentes modelos de desarrollo y de crecimiento económico-productivo, pero con visión de Estado clásico monocultural al ignorar la multiculturalidad (lo multilingüe y multiétnico) como realidad, enfoque patriarcal y de colonialidad del poder, término definido por Quijano como el "... engranaje de múltiples opresiones que articula el Estado con los poderes económicos sobre el sexo, el trabajo, las subjetividades, los liderazgos y los territorios de unos pueblos sobre otros, a través de sistemas de control político-militares." (Palencia, 2017, pág. 19)

En esa revisión de la responsabilidad directa del Estado y el derecho a la seguridad alimentaria, Morales (2016) indica que en América Latina los criollos crearon un Estado liberal sobre una base económica feudal, lo cual impidió la creación de un ciudadano producto de la educación laica, gratuita y obligatoria con conciencia de que en él reside la soberanía y el poder político, el cual delega en los gobernantes que elige libremente. "Lo que produjo esta economía feudal fue una falsa ciudadanía iletrada y, por ello, imposibilitada de llegar a constituirse en ciudadanía



plena y funcional y ejercer el poder, como pretende el ideario liberal.” (<https://elperiodico.com.gt/opinion/2016/10/05/sujeto-democratico-y-del-cambio-1/> Recuperado 05.10.2016)

En la misma línea de pensamiento se mantiene un modelo económico excluyente e inequidad de raíces históricas, desde las redes empresariales añileras, cafetaleras, azucareras, bananeras, producción ganadera y palma africana, que ejercen influencia directa en las decisiones territoriales del Estado, acarreando “problemas graves como racismo, desnutrición, el mal trabajo y otras exclusiones recónditas...” (Palencia, 2017, pág. 21); además de pobreza, ignorancia, miseria y degradación ambiental.

En la investigación sobre la situación de la desnutrición global y los determinantes sociales de la salud en población menor de cinco años del departamento de Boyacá, Colombia, se indica que el concepto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) “es multidimensional y está relacionado con una serie compleja de determinantes sociales, económicos, demográficos y culturales.” (González, 2014, pág. 5)

Gonzales (2014) ordena los determinantes en dos tipos: estructurales e intermedios. Dentro de los primeros se incluyen la posición económica, estructura social y la clase social; relaciones de género y etnia; están asociados a la dimensión de los medios económicos y en consecuencia a los ejes de disponibilidad y acceso a los alimentos. Los intermedios encierran elementos como condiciones de calidad de vida y trabajo, comportamiento conductual, cohesión social, organizativo-institucional, factores biológicos y psicosociales, los cuales se vinculan a los pilares de consumo y aprovechamiento biológico. Ambos, según la posición económica, generarán impacto en la equidad, salud y bienestar de la población.

Cuando González reseña respecto a la inequidad, elemento de los determinantes estudiados, y en referencia al tema de salud, la define como:

...aquellas diferencias en el estado de salud de las personas que son evitables y por lo tanto injustas. Su centro de atención es la necesidad de esclarecer cómo las desigualdades injustas en la distribución de los bienes sociales: ingreso, riqueza, empleo estable, alimentación saludable, hábitos de vida saludables, acceso a servicios de salud, educación y recreación, se manifiestan generando diferencias injustas en el estado de salud de los grupos sociales. (González, 2014, pág. 28)

Dentro de los dos tipos de determinantes descritos se hace mención del contexto socioeconómico y político, el cual comprende:

...el conjunto amplio de aspectos estructurales, culturales y funcionales de un sistema social que ejercen una poderosa influencia formativa en los patrones de estratificación social y, por lo tanto, en las oportunidades de salud de la gente. Incluye los mecanismos sociales y políticos que generan, configuran y mantienen las jerarquías sociales, entre ellos, el mercado de trabajo, el sistema educativo y las instituciones políticas. (González, 2014, pág. 32)

En sus conclusiones, Gonzáles (2014) señala que los determinantes sociales afectan con mayor fuerza a los grupos más vulnerables creando brechas entre poblaciones, esto conlleva a la necesidad de la intervención del Estado mediante políticas que modifiquen estos factores, garantizando la disminución de las desigualdades evitables e injustas.

Ardón (2012) aborda el tema de la formación de recursos humanos como estrategia de apoyo a la seguridad alimentaria y nutricional, bajo la hipótesis de que el involucramiento de las universidades mediante acciones de formación, investigación y extensión todavía es limitado en la atención de los problemas graves de pobreza e inseguridad alimentaria -hablando de manera general-. Entre otros propósitos busca conocer el grado de involucramiento de la academia, sensibilizar a los tomadores de decisiones sobre la gravedad del problema y proponer líneas de acción tendientes a promover una educación superior más pertinente en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.

En el estudio de Ardón (2012) se analizan los aspectos de pobreza, hambre, inseguridad alimentaria y su relación con la educación superior en Honduras, como elemento clave para el desarrollo. Examina el grado de percepción sobre programas de formación de recursos humanos, educación formal e institucionalidad vinculada a la seguridad alimentaria y nutricional y propuesta de acciones especialmente del modelo basado en competencias. Concluye que existe consenso y compromiso en que ambos flagelos deben ser tomados en cuenta en la labor universitaria, aunque ese compromiso no es tan evidente y existen dudas sobre la participación de los centros de educación superior.

García (2008) indica en su estudio sobre elementos del capital social que inciden en la seguridad alimentaria, que la familia sigue siendo el eje de intervención en el ámbito rural para el fortalecimiento de procesos locales. Considera el enfoque conceptual de los medios de vida y el capital social como uno de los activos más relevantes y clave para articular los servicios públicos entre el individuo y el hogar, mejorar la sostenibilidad de los programas sociales de desarrollo y lucha contra la pobreza. Retoma la definición de capital social propuesta por Bourdieu (1985) como “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo.” (García, 2008, pág. 18)

Capital social lo definen Putnam, Fukuyama y Durston como:

...los aspectos de las organizaciones sociales, tales como redes, normas y confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo...son las normas o valores compartidos que promueven la cooperación social...el contenido de ciertas relaciones sociales –que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación-, que proporciona mayores beneficios a aquellos que lo posee en comparación con lo que podría lograrse sin este activo...Es un conjunto de recursos socio-estructurales caracterizados por actitudes de confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación que facilitan la acción y la cooperación para beneficio en una comunidad específica. (García, 2008, pág. 20)

Guardiola (2006) en su estudio sobre El impacto del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica -CAFTA- en la seguridad alimentaria de Guatemala, busca identificar las características de los hogares vulnerables que se beneficiarían o se perjudicarían en Guatemala mediante la firma de este Tratado. En lo específico describe la influencia de la liberalización agrícola del CAFTA en el modelo de desarrollo y estado de inseguridad alimentaria en Guatemala; identifica el nexo entre productos, seguridad alimentaria y las características de los hogares vulnerables que venden productos considerados como sensibles en las negociaciones del Convenio y los que tienen capacidad de cultivar productos beneficiados con respecto a las características del resto de hogares que no los cultivan.

Presenta el marco teórico de la seguridad alimentaria en relación con los medios de vida de los hogares y describe cuantitativamente las características de los hogares guatemaltecos en función a su inseguridad alimentaria. Citando a Alwang et al, conceptualiza vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria como:

...un estado en el que existe un riesgo, motivado por condiciones económicas, sociales o ambientales, de que el acceso a suficiente alimento inocuo que satisfaga las necesidades alimenticias de las personas se vea reducido...esta vulnerabilidad dependerá de la magnitud y naturaleza de los riesgos, así como de la solidez de los activos disponibles por los hogares para hacer frente a los mismos. (Guardiola, 2006, pág. 68)

Dentro de la serie de reflexiones y conclusiones expone que, más el 60 por ciento de los hogares totales de Guatemala se encuentran en un estado de inseguridad alimentaria o con riesgo de padecerla, destacando el carácter crónico más que transitorio, por lo que es parte de un problema de naturaleza estructural. En referencia a las causas, subraya la desigualdad económica, falta de acceso a la tierra y asistencia crediticia, las unidades productivas tienen poca capacidad de mitigación y adaptación a los fenómenos ambientales (sequías, heladas) y, el crecimiento de la población. Afirma que "...la liberalización incrementa las fuentes de riesgo de los hogares vulnerables al depender en mayor medida las economías locales de los mercados internacionales...Esta circunstancia produce un efecto negativo en la seguridad alimentaria si la liberalización afecta directamente sus actividades económicas." (Guardiola, 2006, pág. 49)

### **3.2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA POBLACIÓN**

Los derechos económicos, sociales y culturales hacen referencia a los derechos humanos relativos a cobertura de necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación, agua, trabajo, seguridad social, salud, capital cultural tangible e intangible, relevantes para mejor calidad de vida de la población.

Estas garantías fueron reconocidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948; en 1966 fueron expresados como derechos legales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el cual se establecen mecanismos para su protección y cumplimiento, cuyo instrumento legal fue suscrito y ratificado por Guatemala y tomado vigencia a partir del 19 de agosto de 1988, compromisos que deberían estar reflejados en la legislación nacional y concretados en la aplicación de políticas públicas de carácter sectorial y territorial.

Los derechos económicos, sociales y culturales también son incluidos en los siguientes instrumentos internacionales:

- a) Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- b) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)
- c) Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes
- d) Convención sobre los derechos del niño
- e) Convención internacional sobre la Protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares
- f) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en Países Independientes (Convenio 169)
- g) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad
- h) Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador  
(<http://acnudh.org/hoja-informativa-protocolo-facultativo-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales/>. Recuperado 17.08.2018)

En la Constitución Política de la República de Guatemala se garantizan estos derechos, a saber: Título II –Derechos Humanos, Capítulo I –Derechos individuales y Artículo 46 –Preeminencia del Derecho Internacional- “Se establece el principio general de que, en materia de derechos humanos, los tratados y convenios aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.” (Guatemala, 1985, pág. 10). Los siguientes Artículos hacen explícitos los derechos mencionados: Artículo 57- Derecho a la cultura-, Artículo 71 –Derecho a la educación-, Artículo 93 –Derecho a la salud-, Artículo 99 –Alimentación y nutrición-, Artículo 100 –Seguridad social-, Artículo 101 –Derecho al Trabajo-. En la Sección Décima sobre Régimen económico y social, el Artículo 118 establece el régimen económico y social fundado en principios de justicia social.

### **3.2.1. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN DERECHO**

El derecho a la alimentación es un derecho humano formulado por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, específicamente en su Artículo 25, inciso uno, el cual invoca a que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx> Recuperado 08.09.2018)

Está reconocido por el Estado de Guatemala en sus Artículos 2 -Deberes del Estado-, 94 -obligación del Estado sobre salud y asistencia social-; 97 relacionado con medio ambiente y equilibrio ecológico. Puntualmente, en el Título II –Derechos Humanos-, Artículo 99 –Alimentación y nutrición- estipula que:

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. (Guatemala, 1985, pág. 19)

Existen otros compromisos como los emanados de la Cumbre Mundial sobre la alimentación, efectuada en Roma, Italia en noviembre de 1996, en la que se asume el reto y:

...el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población...con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual [1996] no más tarde del año 2015. ([http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm) Recuperado 20.09.2017)

Para el caso de Guatemala, la alimentación y la nutrición, como un derecho, ha quedado como una tarea pendiente, a pesar de la obligación del Estado de salvaguardar los Derechos Humanos de los ciudadanos. El mismo tema se incluye en las propuestas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) en la Declaración del Milenio en el año 2000, en el que a través del primero de ellos se propone:

...erradicar la pobreza extrema y el hambre en el mundo; las metas son reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día, y el porcentaje de personas que padezcan hambre. (Martínez, 2015, pág. 2)

Guatemala también suscribió la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se incluyen los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) centrados en la persona y las desigualdades, prosperidad económica, respeto al entorno ambiental, paz, justicia e institucionalidad. En el segundo de ellos –Hambre cero- se propone “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.” (Naciones Unidas, 2018, pág. 17); este objetivo resulta imposible cumplir o avanzar en su cumplimiento si no va paralelamente acompañado de las acciones de al menos otros siete objetivos del listado:

(1)-Fin de la pobreza. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; (3)-Salud y bienestar. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; (4)-Educación de calidad. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; (6)-Agua limpia y saneamiento. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; (8)-Trabajo decente y crecimiento económico. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; (10)-Reducción de las desigualdades. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; (12)-Producción y consumo responsables. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; (13) Acción por el clima. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. (Naciones Unidas, 2018, pág. 17)

Dentro de este contexto general de convenios internacionales y lo establecido en la Carta Magna, Guatemala aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005 del Organismo Legislativo, instrumento legal que en su Artículo 3 establece la seguridad alimentaria y nutricional como “una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional.” (Guatemala, 2005, pág. 3); dándole vida, en sus Artículos 6 y 19, al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República - SESAN-, respectivamente.

El SINASAN está integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, con el objetivo fundamental definido en el Artículo 7, de “...establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN a través de planes...” (Guatemala, 2005, pág. 4), siendo sus objetivos principales:

- a. Impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición y reducción de enfermedades carenciales y por exceso en todo el territorio nacional y la eliminación de la transmisión intergeneracional de la desnutrición, creando y fortaleciendo condiciones que contribuyan a que toda la población acceda a oportunidades de desarrollo humano digno;
- b. Diseñar e implementar acciones eficaces y oportunas de disponibilidad de productos básicos de la alimentación y asistencia alimentaria a los grupos de población que padecen desnutrición, complementadas con programas de desarrollo comunitario y seguridad alimentaria y nutricional;
- c. Impulsar los objetivos de la Política Nacional de SAN del Estado guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país. (Guatemala, 2005, pág. 5)

### **3.2.2. IMPORTANCIA DEL EMPLEO E INGRESOS ANTE LA VULNERABILIDAD A LA INSAN**

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se concibe en un entorno de fragilidad socioeconómica en el que interactúan variables como déficit en disponibilidad alimentaria, poca capacidad de respuesta institucional en las acciones de prevención y atención, sin descartar las amenazas climáticas. Otra variable concurrente es el limitado o escasa capacidad para adquirir alimentos, la cual está asociada a los niveles de ingreso de los hogares y, ante la falta de medios de producción (tierra, insumos, conocimiento, crédito, tecnología) como es el caso de muchas familias urbanas y rurales, el empleo agrícola, no agrícola formal/informal, permanente o

estacional, o dentro de los rasgos mismos del precariado, se convierte en la principal fuente de ingresos para adquirir alimentos. Laperrière indica que:

...el derecho del trabajo no ha nacido para cambiar al mundo, sino para hacerlo más aceptable garantizando niveles de vida que se aproximen a la dignidad que exige la condición humana de los trabajadores. Sólo así el trabajo podrá cumplir una función nueva, que lo releve como factor de producción y de lucro empresarial. Éste no surge como un lujo de países ricos, sino para mejorar y garantizar condiciones justas, que repartan recursos y riquezas creadas por el trabajo. (Lastra, 2000, pág. 196)

En la fase primaria o primitiva del trabajo este era concebido como propio de la actividad humana, es decir, se consideraba "...como un atributo específico de la acción del hombre dirigida a asegurar y crear las condiciones de su propia vida de un modo único y que le es propio. No se identificaba la riqueza con el trabajo en ningún sentido." (Rieznik, 2001, pág. 2)

Según Lastra (2000), la etimología del vocablo trabajo proviene del latín *trabs*, *trabis* o *tripallium* significando acción de esfuerzos y actividades, o *laborare* que significa trabajar, labrar la tierra, y corresponde a un instrumento de sujeción del ser humano.

Se distinguen dos definiciones de trabajo, la primera bajo visión antropológica y derivada de Marx, indica que:

...el trabajo es en principio un acto que sucede entre el hombre y la naturaleza. El hombre desempeña frente a la naturaleza el papel de una potencia natural específica. Pone en movimiento su inteligencia y sus fuerzas con el fin de asimilar materias para darles una forma útil para su vida. (Hirata & Zariffian, 2007, pág. 33)

El ser humano utiliza dispositivos físicos y biológicos con el fin de transformar la naturaleza (modificar su forma original), se genera un vínculo humano entre individuo, sociedad y naturaleza. La segunda definición reinterpreta la primera indicando que:

...los intercambios entre el hombre y la naturaleza se producen todos los días dentro de condiciones sociales determinadas...Es a partir de esta reinterpretación que el concepto de trabajo asalariado queda analizado: el asalariado trabaja bajo el control del capitalista, al cual le pertenece el producto de su trabajo. (Hirata & Zariffian, 2007, pág. 33)

Esa pertenencia del producto del trabajo asalariado sucedió cuando:

...la riqueza se acumuló en pequeños grupos de hombres que alcanzaron poder y obligaron a otros hombres a trabajar para ellos. El trabajo, la fuente de toda riqueza y la fuerza motriz de la evolución humana, asumió el mismo devaluado status de aquellos que trabajan para los gobernantes. (Rieznik, 2001, pág. 14)



El origen del trabajo tiene relación con las formas productivas del ser humano a lo largo de su historia:

El primer cambio revolucionario consiste precisamente en la superación del nomadismo, permitido por el dominio inicial del cultivo de la tierra. El segundo, ya en los albores de la historia presente, es el de la revolución industrial. Su forma social particular es la que corresponde al modo de producción capitalista, a la separación de los productores de sus medios de producción y al surgimiento de la clase trabajadora moderna resultante de la expropiación de los viejos trabajadores (campesinos, artesanos) de sus condiciones de trabajo. (Rieznik, 2001, pág. 17)

Existen varias figuras históricas precursoras de la forma actual del trabajo empezando por decir que “La economía del Estado romano y la sociedad civil descansó sobre la esclavitud, la más inmoral y funesta de todas las instituciones antiguas... era la única base sobre la que descansaba la independencia de la clase gobernante.” (Lastra, 2000, pág. 198). El colonato surge cuando desaparece la esclavitud dentro del imperio romano “...el colono se unía a perpetuidad a la tierra ajena con el propósito de cultivarla, asegurando una renta al propietario...a través del *servus terrae* se aseguraba la fuerza de trabajo necesaria para el cultivo de enormes extensiones de tierra.” (Lastra, 2000, pág. 200)

Los apuntes de García (1973) señalan que dentro del colonato también existió el *servus glebae* – hombre libre pero vinculado a la tierra bajo condiciones contractuales- lo cual no era en realidad una relación laboral, sino como una “subordinación indirecta al propietario de la tierra y directa a la tierra misma...es un régimen de absoluta servidumbre; tan ominoso como el de la esclavitud, la tierra marca el destino de la persona.” (Lastra, 2000, pág. 203)

Otra figura relacionada a la evolución de las formas de trabajo de hombres y mujeres es el feudalismo definida como:

...una formación social y económica caracterizada por el predominio de la economía agraria y en la que buena parte de la población, en distintos grados, estaba sujeta personalmente a los propietarios o a la tierra que trabajaban...creó una forma de organización social en su conjunto, en todos los niveles, desde el económico hasta el ideológico, pasando por lo institucional y político...generaba obligaciones militares, rentas monetarias y en especie...el campesino adquiría el compromiso de trabajar el campo, pero no en calidad de esclavo; sin embargo, no podía disponer libremente de su fuerza de trabajo o del resultado de ésta. (Lastra, 2000, pág. 206)

El apogeo del feudalismo ocurre entre los años 1150 y 1300 haciendo visible el incremento de las exigencias de los señores feudales. Al final, este sistema "...se debilitó por la baja productividad del siervo, las sequías, las hambrunas...El declive definitivo del sistema feudal en Europa se produjo entre los siglos XVI y XVII, sustituido por las relaciones capitalistas de producción." (Lastra, 2000, pág. 212), hubo mecanización de la artesanía y comercio en los pequeños poblados (burgos), además de otros inventos que innovaron y llevaron a la transformación del proceso productivo.

En las conclusiones del estudio de Lastra (2000) se indica que el trabajo es energía humana que genera progreso, riqueza y beneficios, desafortunadamente, para un número reducido; para la mayoría es un bien escaso para lograr el sustento de la familia. A lo largo de la historia se han modificado las formas productivas lo cual ha impactado en el mundo del trabajo, se ha incrementado el número de pobres, aumento del número de personas en la informalidad y consecuencias como el deterioro del nivel de vida; el pleno empleo será siempre una aspiración de la clase trabajadora. En la actualidad "el empleo escasea, es un bien escaso...la desocupación constituye la endemia creciente que debemos erradicar con urgencia...cada vez hay menos trabajos disponibles para personas que quieren trabajar..." (Lastra, 2000, pág. 224)

Pérez et al, (2004) hacen notar que, a lo largo del siglo XX, se consintieron cuatro ejes de exclusión social en Guatemala: acceso a la tierra, laboral, educativo y político, resultado de una estructura social colonial permanente y protegida por la oligarquía. En referencia a la exclusión laboral esta se expresó hasta la mitad del siglo pasado en formas semi-serviles de trabajo que impedían la existencia de una fuerza laboral verdaderamente libre y, por lo tanto, el desarrollo de un real mercado de trabajo. "Este legado histórico ha incidido en la configuración posterior de las relaciones laborales." (Pérez, Andrade-Eekhoff, Herradora, & Bastos, 2004, pág. 95)

### **3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE GESTIÓN**

La existencia de tantos conceptos sobre política pública es similar a la magnitud, cantidad y recurrencia de demandas sociales que existen en el país. Con fines prácticos es preferible adoptar aquella definición que mejor se adapte al objetivo del estudio o de la problemática que se esté abordando. En este sentido, Birkland argumenta que:

...no hay consenso entre los expertos respecto de una definición, por lo que más importante que definirla es identificar los atributos que constituyen la noción de política pública: la política pública está hecha en el nombre del público; es generalmente creada o iniciada por el gobierno; puede ser implementada por actores públicos y/o privados; es lo que el gobierno intenta hacer o, es lo que el gobierno elige no hacer. (Olavarría, 2007, pág. 17)

Otros autores como Howlett, Ramesh y Jenkins definen las políticas públicas como:

...el resultado de decisiones del gobierno [o el Estado] que pueden estar orientadas a mantener o alterar el status quo...una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores. (Olavarría, 2007, pág. 16)

Según Lahera (2008) citado por Gómez (2013), una política pública puede puntualizarse como “un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrolladas por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado.” ([https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jose\\_javier\\_gomez\\_0.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jose_javier_gomez_0.pdf) Recuperado 01.09.2018)

Autores como Müller, Surel y Salazar definen política pública como un proceso por el cual “se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos... [es] el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.” (Roth, 2007, pág. 26)

Vargas y Roth puntualizan en que política pública es:

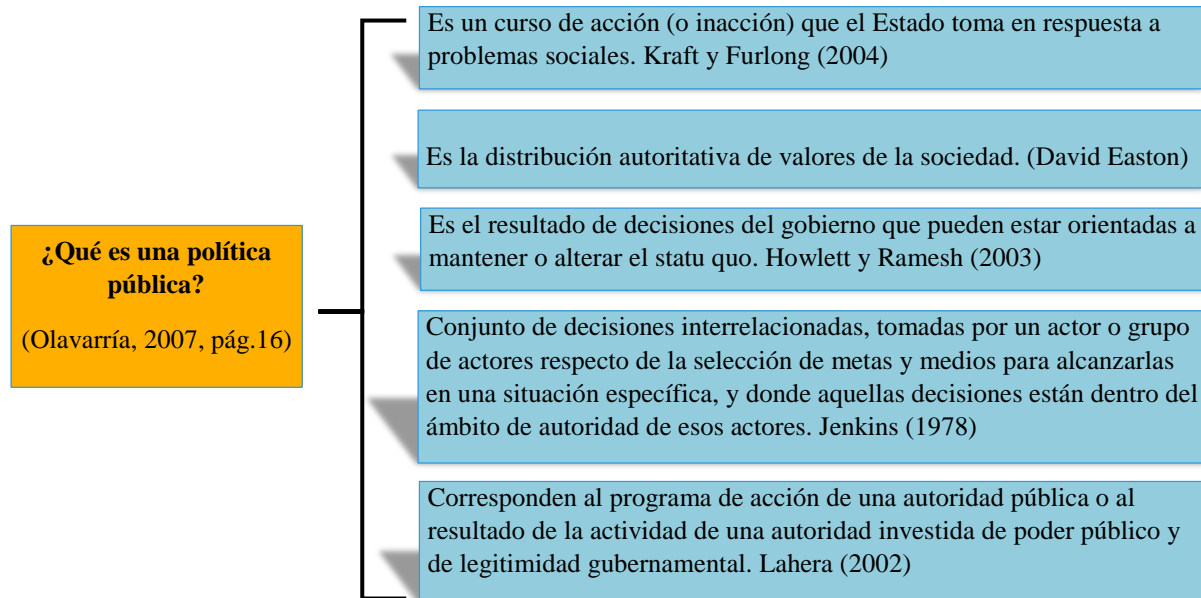
...un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevar a niveles manejables...un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2007, pág. 27)

Otros conceptos de política pública indican que:

...es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global...es una secuencia intencionada de acción seguida por un conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta. Son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios. (Valencia & Álvarez, 2008, pág. 109)

Olavarría (2007) se hace la interrogante alrededor de la definición de política pública y se responde mediante las propuestas de varios actores, como se muestra en la figura 5.

**Figura 5. Definiciones de política pública, según varios autores**



Fuente: elaboración propia basado en diferentes conceptos de política pública.

Alonso (2017) señala varios aspectos que caracterizan a las políticas públicas y su entorno: (a) tienen despliegue en las dinámicas y relaciones de poder y gestión institucional del Estado en su conjunto, (b) están directamente vinculadas a orientar procesos sociales, económicos y financieros mediante límites y restricciones; (c) tienen expresiones más evidentes en la administración pública; (d) los resultados siempre estarán vinculados a la mejora de la vida ciudadana; y (e) involucran un alto grado de complejidad y demanda el manejo de conocimientos en diversas disciplinas y ciencias.

Estudiar políticas públicas “...implica un conjunto de conocimientos interdisciplinarios que permiten la comprensión del Estado en su configuración más amplia; así como el estudio de las decisiones de gobierno en su relación con el ciudadano y las dinámicas institucionales.” (Alonso, 2017, pág. 3); el mismo autor indica que las políticas públicas están integradas por tres momentos: predicción, decisión y acción y se constituyen en instrumentos de mediación y planificación de los gobiernos tendientes a mejorar el bienestar ciudadano, haciéndolas operativas

a través de instituciones públicas sometidas a control y limitación; con gobiernos capaces, efectivos y funcionarios sometidos a escrutinio, rendición de cuentas y transparencia.

En el Informe 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo, titulado La política de las políticas públicas, se menciona que:

El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política ideal [buena] que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política sub-óptima estable y debidamente implementada. (BID, 2006, pág. 7)

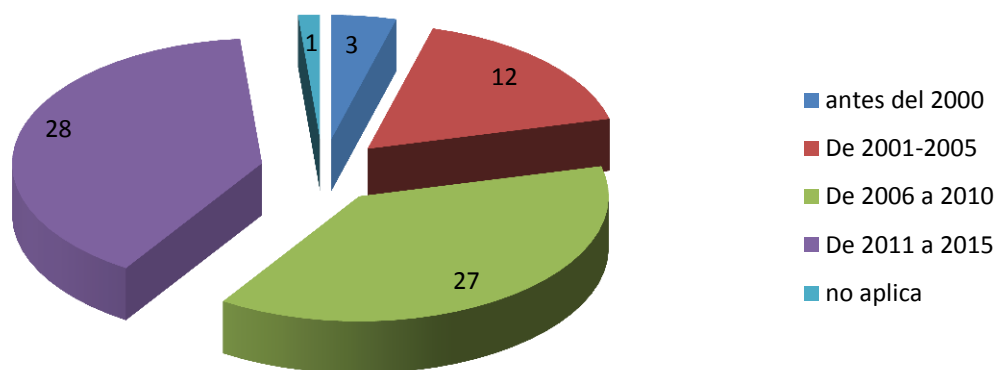
En el mismo informe también se mencionan las características deseables de una política pública como el caso de la estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación, efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y la eficiencia. Según el BID (2006), los aspectos anteriores inciden mucho en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar colectivo y contribuir al desarrollo de los países. Igualmente, las políticas públicas efectivas requieren actores políticos con horizontes temporales relativamente largos, así como escenarios institucionalizados para la discusión, la negociación y el control del cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas.

### **3.4. MAPEO GENERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS -PERIODO 1996-2020-**

Para Alonso (2017) las políticas públicas son instrumentos de mediación tendientes a mejorar el bienestar ciudadano, objetivo central de las demandas sociales. El mapeo de 71 políticas públicas registradas en el Centro de Acopio Virtual de Políticas Públicas de la Secretaría de planificación y programación de la presidencia (SEGEPLAN), muestra agrupación en 15 grandes temas: cultura, defensa, derechos humanos, desarrollo agropecuario, desarrollo rural, educación, energía y minas, grupos vulnerables, históricas, recursos naturales, salud, seguridad, seguridad alimentaria y las de carácter transversal. Del total, 25 son políticas sectoriales impulsadas desde el ámbito de Secretarías, 23 son políticas promovidas por Ministerios y 10 corresponden a políticas institucionales; el resto son lineamientos de gobierno y de tipo transversal o intersectorial.

Del total de políticas públicas registradas, 39 por ciento fueron aprobadas en el periodo de 2011 a 2015, en términos de periodos de gobierno corresponde a la fase final de la administración de Álvaro Colom Caballeros y los 3 años de gobierno de Otto Pérez Molina. El segundo bloque corresponde a la transición entre el gobierno de Oscar Berger y Colom Caballeros con 38 por ciento del total; y 17 por ciento son instrumentos generados durante el periodo de gobierno de Alfonso Portillo Cabrera (Figura 6).

**Figura 6. Periodos de aprobación de las políticas públicas registradas en SEGEPLAN**

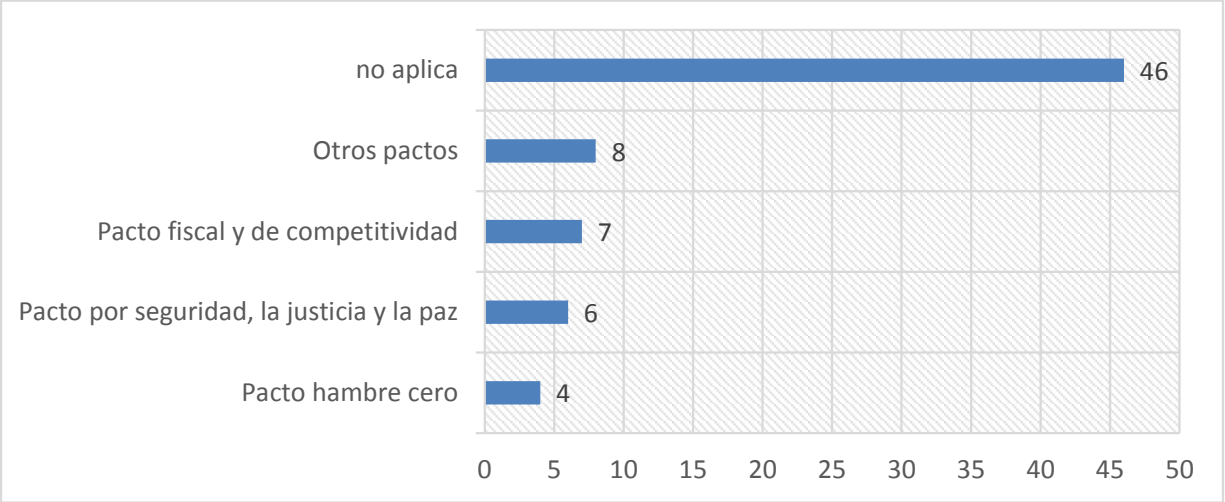


Fuente: elaboración propia con registros del repositorio de la SEGEPLAN

El primer eje estratégico de país al que le apuntan las diversas políticas públicas es desarrollo social y ambiental en 48 por ciento del total de casos, siguiéndole en importancia las orientadas al desarrollo económico competitivo con 24 por ciento, 13 por ciento a propuestas de desarrollo rural sostenible y 12 por ciento a aspectos de seguridad democrática, justicia, infraestructura productiva y social.

La relación de las prioridades definidas en las políticas públicas con los pactos del Plan de gobierno 2012-2016, como se aprecia en la figura 7, solamente 24 por ciento tienen relación directa, 11 por ciento están vinculadas con otras acciones gubernamentales, generándose el supuesto que con el resto (65%) de las políticas no se lleva una integralidad o articulación de esfuerzos consistentes en la búsqueda de un mayor impacto ante los problemas sociales.

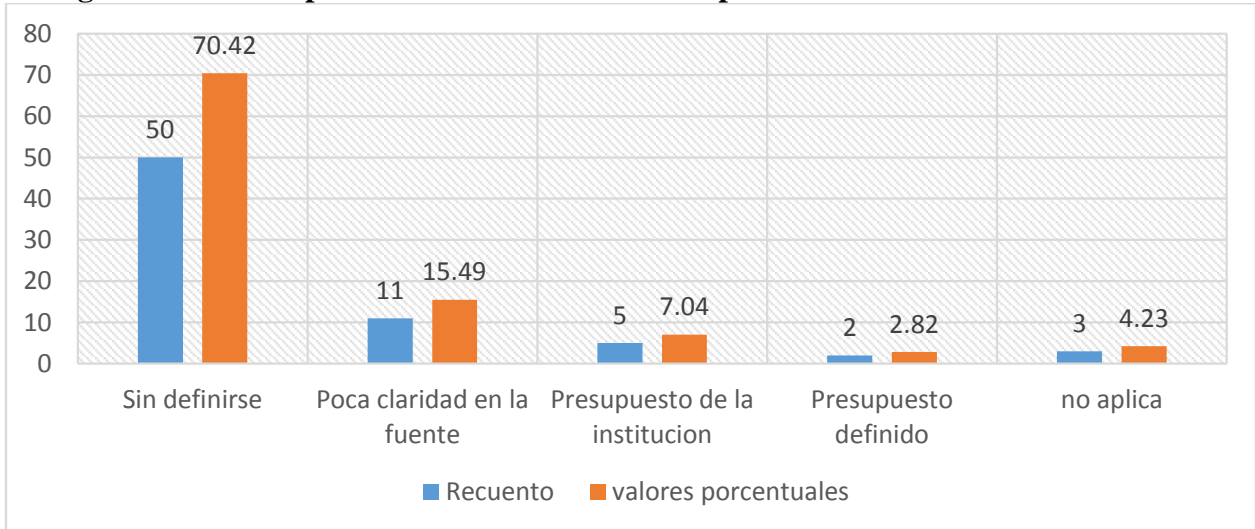
**Figura 7. Prioridades de las políticas públicas vinculadas a pactos de gobierno 2012-2016**



Fuente: Elaboración propia con registros del repositorio de la SEGEPLAN

La preocupación encontrada en la revisión del conjunto de políticas es la disponibilidad de recursos financieros para su implementación. La figura 8 muestra que 70 por ciento no define la fuente de recursos para ejecución; adicionalmente, 15 por ciento tienen poca claridad en la forma en que serán atendidas las diferentes líneas de acción. Las únicas políticas que cumplen con esta condición (3%) son: Política Nacional de Vivienda, Asentamientos Humanos y la Política de Prevención a las infecciones de transmisión sexual y respuesta a la epidemia del SIDA.

**Figura 8. Políticas públicas con determinación expresa de la fuente de financiamiento**



Fuente: Elaboración propia con registros del repositorio de la SEGEPLAN

Bajo el supuesto ideal que todas las políticas tuvieran su respectiva fuente de financiamiento, el análisis se orientaría hacia la cobertura del presupuesto nacional, de por sí, insuficiente; eficiencia en la calidad del gasto y la política de recaudación fiscal como instrumento relevante de la política económica del país. Ante esta imposibilidad conviene un proceso de integración estratégica y priorización según la urgencia e importancia de la problemática pública y el nivel de demanda social de la población.

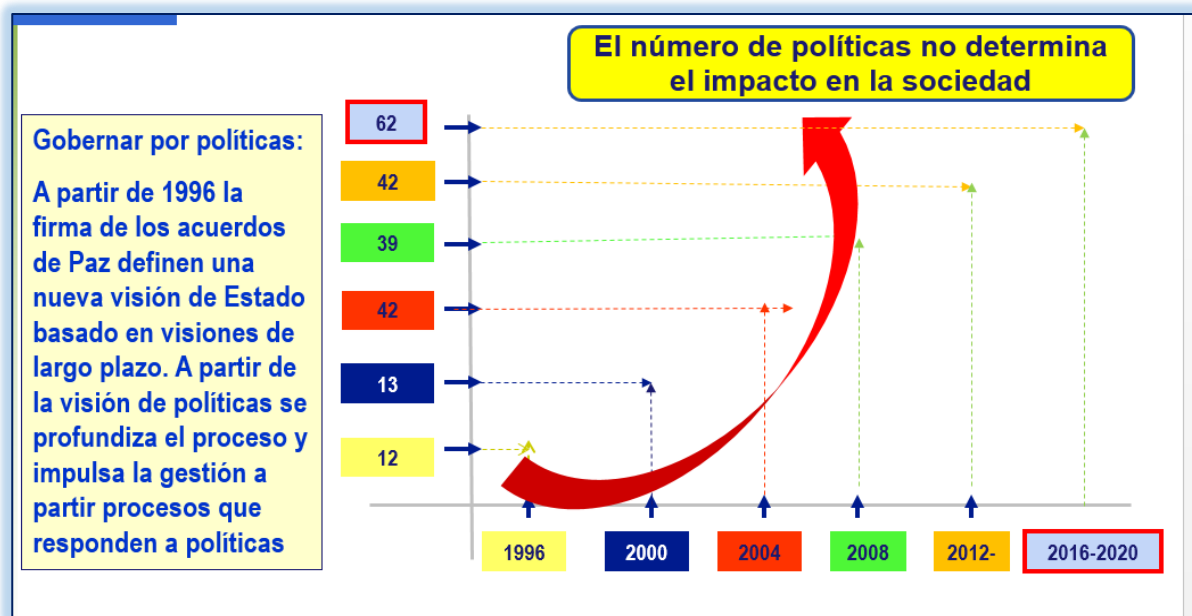
La crítica al respecto apunta a que el diseño de las políticas públicas obedece a inquietudes de la autoridad en los Ministerios, Secretarías u otras instituciones públicas; a coyunturas; no responden a un programa de gobierno; no revelan seguimiento a lineamientos de estrategias nacionales de interés social, económico y productivo. Varios instrumentos no definen, con claridad, el público meta o dónde se espera impactar positivamente, en respuesta a las necesidades del sector de la población que está siendo afectado por el problema social.

El conjunto de políticas públicas muestra debilidad en el sistema de seguimiento, evaluación y análisis, el mismo no se ejecuta o utiliza como la principal herramienta para conocer el grado de implementación y medir los impactos. Alonso expresa, en el documento Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala que "...para alcanzar resultados graduales en el complejo entramado de políticas vigentes, es importante el alineamiento de las políticas sectoriales e institucionales con la política de Gobierno, buscando asegurar la continuidad y la visión de largo plazo..." (Alonso, 2009, pág. 9)

El proceso evolutivo observado en el conjunto de políticas públicas mostrado en la figura 9, no escapa al esquema de limitaciones y debilidades descritas por la misma SEGEPLAN (2008), "Las políticas públicas son instrumentos de planificación de los gobiernos...hasta ahora el número de políticas no determina la efectividad de gobierno... los indicadores sociales siguen cayendo..." (Alonso, 2017, pág. 27)



**Figura 9. Evolución de producción de políticas públicas en Guatemala**



Fuente: Alonso (2017). Seminario taller de políticas públicas para el desarrollo. USAC. Antigua Guatemala.

Citando a SEGEPLAN (2008) “Guatemala ha avanzado en su capacidad de diseño y formulación de políticas, particularmente desde la suscripción de los Acuerdos de Paz...ha surgido una variedad de propuestas en diferentes áreas prioritarias, que como resultado positivo han promovido el diálogo.” (Ordóñez, 2011, pág. 55)

La misma autora señala que se han cubierto temas como derechos humanos, combate de la pobreza e impulso al desarrollo. Sin embargo, enfatiza que la cantidad abundante y diversidad de las políticas públicas se ha convertido en debilidad, dado que estos dos factores (abundancia y diversidad temática) sobrepasan las capacidades institucionales de ejecución: calidad y estabilidad del recurso humano, priorización de acciones, seguimiento, evaluación, cumplimiento de metas y, por ende, redundan en el bajo impacto mostrado en los indicadores nacionales.

En el informe de Evaluación de la ejecución de la Política General de Gobierno 2008, elaborada por la SEGEPLAN, se menciona el impulso que ha tenido la ejecución de mejores instrumentos de gestión, pero con escasa articulación con los planes sectoriales y territoriales entre sí, falta de armonización con elementos presupuestarios, poca relación entre objetivos con acciones

planificadas, no se implementan mecanismos de seguimiento y evaluación sobre los efectos e impactos de la aplicación de los planteamientos de política; existe desarticulación estructural en el proceso de formulación de las políticas, planificación, programación operativa y cobertura presupuestaria del gasto e inversión pública. Los anteriores aspectos pueden ser resueltos si se supera el “...esquema de planificación vertical y centralista (basado en una perspectiva financiera del proceso más que en la obtención de impactos sustantivos).” (SEGEPLAN, 2009, pág. 10)

### **3.5. REFLEXIONES FINALES**

En la síntesis del capítulo se enfatiza en que la respuesta al problema social de la inseguridad alimentaria y nutricional, por lo menos en la población menor de cinco años, requiere de una seria, permanente y decidida participación e involucramiento del Estado guatemalteco -con sus capacidades y responsabilidades- y los actores no estatales.

¿En quiénes se expresa y materializa la capacidad política estatal? Aquí resalta el rol del Estado, las políticas públicas y las funciones y decisiones de las élites estatal-gubernamental que encarnan o personifican el gobierno de la cosa pública, pero condicionado por las fuentes de poder, las cuales pueden ser del propio aparato del Estado como la élite militar y funcionarios de los tres poderes, sociedad civil, grupos económicos dominantes y del ambiente internacional, sin descartar el rol de la iglesia por su nivel de aceptación, proyección y concedora de los problemas sociales, aspectos derivados de sus vínculos culturales e históricos.

El Estado guatemalteco ha jugado un rol histórico deficiente, cuyas débiles capacidades tiene su origen en haber permitido un enfoque patrimonialista y clientelar, vinculado a la élite o estructura social predominante colonial y postcolonial, dominado y controlado políticamente por redes empresariales, diferenciando lo étnico-campesino. No se puede negar que desde su creación ha tenido un aumento progresivo de la centralización del poder, pero no ha generado la integración social y política de la población de manera amplia, sino concentrada en un pequeño grupo. Es un Estado endeble porque a pesar de contar con los instrumentos necesarios para modificar los motores de la desigualdad y la pobreza, ha promovido la desatención de los derechos de la población como la desnutrición, salud, educación, vivienda, seguridad, justicia y trabajo; ha tenido avances, pero no son suficientes.

La institucionalidad ha perdido confianza y credibilidad en la ciudadanía, se mantiene en condiciones deficitarias en sus arreglos y capacidades institucionales de tipo administrativo (gestión pública), no obstante haber institucionalizado el concepto de seguridad alimentaria, asignación presupuestaria en los planes operativos, contar con instrumentos básicos de gestión pública, disponibilidad de experiencias y conocimientos metodológicos para atender el problema, y el soporte político necesario como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

Políticas públicas como la de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Desarrollo Rural Integral, la reciente Estrategia Nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), mecanismos como el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER) y el Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina (PAFFECC), representan esquemas de acción pública y/o instrumentos de planificación y ejecución de carácter estratégico u operativo que buscan impulsar el bienestar ciudadano. Sin embargo, carecen de integración sectorial-territorial y de otras acciones gubernamentales y las fuentes presupuestarias están ausentes o son deficitarias.

Las consecuencias de las condiciones actuales de funcionamiento del Estado, institucionalidad débil e ineficiencia en la ejecución de los lineamientos de los instrumentos públicos, ha generado una serie de propósitos no cumplidos: mejoramiento de la calidad de vida, acceso o disponibilidad de un mercado de trabajo o empleo estable como fuente de ingresos de los hogares para adquirir alimentos; promover la cohesión social, sistemas educativo y salud poco funcionales, unidades productivas vulnerables a los efectos del cambio climático (heladas, sequías, deslaves) y poca cobertura de necesidades básicas de alimentación, vivienda, agua y seguridad social.

El beneficiario está representado en la mayor parte de la población, como una ciudadanía poco funcional y desconocedora de sus derechos. La familia es el eje central de intervención pública para obtener los resultados deseados de los procesos promovidos por el Estado y la institucionalidad pública, pero su falta de cohesión social o un deficitario capital social hace que las demandas sean ignoradas, vistas con indiferencia o se le haya brindado soluciones parciales.

# CAPÍTULO 4

## CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO DEL MODELO ECONÓMICO-PRODUCTIVO

Maquiavelo escribe que “Todo aquel que desee saber qué ocurrirá debe examinar qué ha ocurrido: todas las cosas de este mundo, en cualquier época, tienen su réplica en la Antigüedad.”

Para Bakunin, la historia:

Reproducirá el cuadro razonado y fiel del desenvolvimiento natural de las condiciones generales, tanto materiales como ideales, tanto económicas como políticas, de las sociedades que han tenido una historia. Pero ese cuadro universal de la civilización, por detallado que sea, no podrá nunca contener más que apreciaciones y condiciones generales y por consiguiente abstractas [de un desenvolvimiento real]. (Bakunin, 1882, pág. 36)

En el marco de estas opiniones iniciales, para comprender la magnitud, impacto social y económico que ha causado la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional en la población, como parte de la realidad actual del país e incluido dentro del sistema de relaciones e interacciones Estado-ciudadano o sociedad, como lo señala Alonso, “...hace imperativo conocer desde la perspectiva histórica los procesos y dinámicas seguidos...” (Alonso, 2014, pág. 17). En el presente estudio se parte desde el periodo inicial de la conquista, época colonial y concluye en la mitad de la segunda década del siglo XXI, buscando comprender las razones de su incidencia y persistencia actual.

El hambre es consecuencia de los niveles de pobreza y pobreza extrema presente en escenarios de exclusión en la cual han participado factores de tipo económico, cultural, social, político, ineficiencia institucional y poca transparencia en la implementación de políticas públicas y sus acciones. ¿Por qué no se erradica el hambre en Guatemala después de 500 años de existir? ¿Es posible mitigarla al mínimo y cuándo hacerlo? Cuestionamientos que necesariamente caen en el ámbito de las responsabilidades de dos tipos de actores en momentos diferentes:

- a) Clase hegemónica en lo político, económico y social compuesto por la oligarquía criolla conservadora (hacendados latifundistas tradicionales), el clero y funcionarios-administradores de la Real Hacienda, Cabildos y Corregimientos, cuyo dominio se extendió desde la instauración del modelo económico-productivo (1525-1530) hasta la independencia en 1821 y creación del Estado Guatemalteco, enfocándose en el control del accionar de los grupos humanos dominados, sobre los medios de producción (tierra, trabajo y tecnología) y sus beneficios.
- b) Élite política a través del Estado guatemalteco desde su creación en 1847 y las élites económicas (burguesía agroexportadora, industrial, comercial-financiera) cuyas decisiones han marcado el rumbo que ha llevado la sociedad actual, en el que, examinando la propia historia se descubren visiones que han sido mutiladas de manera intencional o, expresado con pensamiento positivo, de modo involuntario, pero respondiendo, a lo largo de los siglos, a lógicas productivas, económicas, financieras y sociales que han llevado a efectos positivos o negativos como las condiciones de desnutrición y pobreza.

Con relación al Estado como actor principal en dar certeza al derecho a la alimentación, Torres-Rivas (2017) indica que éste ha sido señalado en distintos momentos de la historia nacional de ser estructuralmente corrupto, represivo y con gobiernos dependientes, con cultura personalista, ejerciendo gestión bajo fuertes rasgos clientelares, corrupción y patrimonialismo. Señala que dentro de la ciencia política este último término hace alusión a los Estados tradicionales, de fuerte base agraria y que se mantienen de manera continuada en fases iniciales de modernización. Para Weber citado por Abellán (2007) en el Estado patrimonial, el poder se basa en la propiedad de la tierra, se ejerce el tipo de dominación tradicional donde el poder se practica como un derecho propio.

Estos rasgos patrimoniales corresponden a una “...simbiosis del poder del Estado y de su ámbito autoritario con lo familiar-privado le da en el inicio de su formación una poderosa fuerza arbitraria, sin control...que en su momento terminal es una mezcla de personalismo, clientelismo, patronazgo y corrupción.” (<https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/08/13/el-animo-patrimonial-alimenta-la-corrupcion-nacional/> Recuperado 13.08.2017)

#### **4.1. HITOS HISTÓRICOS EN LA CREACIÓN, REPRODUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO**

En la identificación de distorsiones e implicaciones del modelo económico-productivo se ha hecho una revisión histórica, en algunos momentos crítico, de las fases que ha tenido el desarrollo económico de Guatemala, abarcando distintos escenarios generados en el tiempo y elementos sistémicos de los ámbitos natural, social, económico e institucional. La investigación es de tipo empírica, basada en los hechos históricos y sus fuentes de información han sido básicamente referentes bibliográficos y datos de tipo secundario que posibilitaron tipificar los hitos en cada uno de los once escenarios revisados.

La delimitación espacial-temporal es nacional y parte desde el momento de la conquista española como el momento de establecimiento y posterior reproducción del sistema productivo y crecimiento económico del grupo colonialista, con sus variantes cíclicas en cinco siglos de funcionamiento, con un modelo totalmente diferente al sistema de producción tradicional de los pueblos indígenas, compuesto por planteamientos que definieron el futuro del desarrollo económico, social y político del Estado-nación y las condiciones de bienestar de la población.

##### **4.1.1. ÉPOCA COLONIAL: SINÓNIMO DE DEPENDENCIA Y EXPLOTACIÓN (1524-1821)**

Se hace referencia a la explotación económica de las tierras conquistadas y el trabajo de sus habitantes, llegando a niveles de esclavitud y feudalismo. El último término es explicado y caracterizado por Weber como una forma combinada de dos tipos de dominación: tradicional-patrimonialista y carismática definido por la posesión de la tierra como factor de producción y la relación personal de mando-obediencia entre el hacendado y el campesino-indígena.

Se explora y explica bajo la visión de diversos autores, el funcionamiento de sus principales instituciones como la encomienda, reducciones y repartimiento. La colonización del territorio guatemalteco y de las otras provincias de Centroamérica, derivada de la conquista española y el posterior periodo de dominio criollo-español, trastornó la noción de la realidad social-comunitaria de los pueblos originarios, en las condiciones de producción, riqueza y poder con consecuencias como el racismo, discriminación y desigualdad.

En la cronología hecha por Santos (2007) se menciona que el comienzo de las nuevas realidades sucede en 1524, cuando Pedro de Alvarado, capitán de Hernán Cortés, baja hacia el sur de México con trescientos soldados y nativos aliados tlaxcaltecas provenientes del centro y sur de México; ambos actores españoles son reportados por la historia como personajes codiciosos, implacables y perversos. La división en pequeños reinos, desorganización y rivalidades de los grupos indígenas locales facilita la conquista del territorio, el cual queda en manos de la Corona de Castilla, y se da la creación del sistema de encomiendas<sup>12</sup>.

Lovell, Lutz, & Kramer (2017) escriben que Alvarado aplicó acciones de intimidación y violencia a través de la captura, tortura y quema o ahorcar a los gobernantes K'iche's, hace alianza con los Kaqchikeles la cual dura seis meses y termina en rebelión; derrota a los Tz'utujiles en Atitlán y los Pipiles en la costa Pacífica; con destrucción de sus medios de vida (destrucción de aldeas, cultivos y limitada capacidad de acción), aplicación de amenazas e intimidación para convertirlos al vasallaje español. Alvarado funda, en julio de 1524, un centro poblado, identificado por algunos autores como primera capital española de Iximché, adjudicándose el derecho de exigir y recibir tributos de sus habitantes.

Sifontes (2005) citado por Lovell et al., (2017) establece dos premisas para entrever las alternativas a la invasión española a tierra guatemalteca: (i) someterse voluntariamente al Emperador de España, en este caso, el indígena deberá dar tributo en hombres para continuar la guerra en otros territorios, tributo en oro para ser repartido; y tributo en alimentos para el ejército invasor; (ii) ser sometido mediante las armas, es decir luchando, en este caso sufrirán (a) esclavitud de los miembros del grupo vencido, para ser vendidos en almoneda (subasta) y obtener beneficios; (b) tributo en oro; y (c) decomiso de sus bienes y alimentos.

---

<sup>12</sup> Encomienda: constituía la institución principal que se utilizaba para el control y la organización del trabajo en el periodo colonial inicial. Repartimiento fue un mecanismo de venta forzosa de mercancías a lugareños a precios determinados por los españoles (Acemoglu y Robinson, 2012; Solórzano, 1982). Fue “una concesión, librada por el rey a favor de un español con méritos de conquista y colonización, consistente en percibir los tributos de un conglomerado indígena, tasados por la Audiencia y recaudados por los Corregidores o sus dependientes.” (Martínez, 1999, pág. 93). Bajo una connotación económica, Repartimiento fue un “sistema que obligaba a los nativos a trabajar por temporadas en las haciendas, retornando con estricta regularidad a sus pueblos para trabajar en su propio sustento y en la producción de tributos. Esta institución fue la pieza clave del sistema económico de la colonia.” (Martínez, 1999, pág.95)

De acuerdo con Martínez (1979) y URL (2016), después de la etapa de violencia militar con las poblaciones indígenas, ocurrió el sometimiento económico mediante la esclavitud, servidumbre, apropiación y/o despojo de sus tierras como fuente de riqueza, provocando la fractura de los medios de vida familiar establecidos y vigentes hasta antes de 1524; los indígenas, al ser separados de sus lugares de origen, les fueron afectados los activos de las familias (viviendas, tierras de caza y cultivo y otros recursos sociales)<sup>13</sup>. Además, fue exigido el pago de tributos, el sujeto conquistado fue convertido en fuente de riqueza de criollos, primeros colonos, de la Corona Española y de funcionarios enviados por la monarquía como administradores.

Según Solórzano (1963) en Guatemala no sólo se llevó a cabo la esclavización de los pueblos indígenas y comercio de esclavos; los españoles exigían el pago de tributos con jóvenes que eran trasladados a Perú y Panamá; de esta forma de sometimiento no fueron excluidas las mujeres. Del proceso de conquista no se debe "...ocultar su esencia económica [si se hace] se esconde el factor determinante de la inferioridad de los indígenas en el contexto de la sociedad colonial." (Martínez, 1979, pág. 34)

#### **4.1.1.1. INSTITUCIONALIDAD DURANTE LA COLONIA: DOMINIO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO**

Los españoles crearon una red de instituciones y estructuras sociales destinadas a explotar a los pueblos indígenas como fue el caso de la encomienda, repartimiento, reducciones y el trajín<sup>14</sup>, las cuales tenían como objetivo:

...obligar a los pueblos indígenas a tener un nivel de vida de subsistencia y extraer, así toda la renta restante para los españoles. Esto se logró expropiando su tierra, obligándolos a trabajar, ofreciendo sueldos bajos por el trabajo, imponiendo impuestos elevados y cobrando precios altos por los productos que ni siquiera se compraban voluntariamente. (Acemoglu & Robinson, 2012, pág. 33)

La naturaleza de estas instituciones ¿Fue una estrategia de guerra propia de la conquista inicial o un mandato implícito de La Colonia?, estudios de mayor profundidad pueden dar respuesta a esta

---

<sup>13</sup> Crónicas Kaqchikeles relatadas por Recinos (1950) y citado por Lowell et al (2017, pág. 103) señalan que después de la rendición (1530) de sus dos caciques sublevados "se impusieron terribles tributos...se le tributaron muchos hombres y mujeres para ir a lavar oro...para trabajar en Pangán (Santiago en Almolonga) en la construcción de la ciudad del Señor."

<sup>14</sup> Acción de cargar objetos ejecutada por el indígena al ser utilizado como medio de transporte.



interrogante, lo que sí es seguro es que basaban la estructuración y funcionalidad de la nueva sociedad en la explotación de los pueblos indígenas, creación de monopolios y control social-territorial:

Este reasentamiento [centralizado] le facilitó a los españoles la creación de un sistema de control social que les beneficiaba grandemente, ya que les permitía enfrentar mejor cualquier amenaza de rebelión, aprovechar más la mano de obra indígena, y cambiar sus prácticas religiosas prehispánicas. (Brockett, 1992, Pág. 25)

Para Martínez (1999) fueron instituciones y verdaderos ejes del sistema colonial cuyos mecanismos operativos garantizaron la sujeción y explotación del indígena como la base de sustentación de los colonizadores al obtener de ellos, fuerza de trabajo barata para cultivar las tierras. El repartimiento fue siempre un factor de empobrecimiento y disminución de la población, se obligaba a los nativos a trabajar por temporadas en las haciendas, retornando con regularidad a sus pueblos para trabajar en su propio sustento, para los encomenderos, las comunidades religiosas y en la producción y pago de tributos.

A pesar que estas instituciones generaban mucha riqueza para la corona española e hicieron ricos a los conquistadores y a sus descendientes, también convirtieron a América Latina en uno de los continentes más desiguales del mundo y socavaron gran parte de su potencial económico. (Acemoglu & Robinson, 2012, pág. 33)

Esta esclavitud disimulada desaparece por mandato real (Carlos I de España) en noviembre de 1542 a través de las Leyes Nuevas cuyo propósito establecía que "...todos los indios eran vasallos libres, tributarios del rey. Serían puestos en libertad todos los esclavos cuyos amos no presentasen justo título para retenerlo, y de allí en adelante no se harían nuevos esclavos por ningún motivo." (Martínez, 1979, pág. 73). Este instrumento también proponía mejorar ciertos derechos a los indígenas, aspecto que fue parcialmente acatado y poco respetado.

Si bien se abolió esta forma inicial de esclavitud y servilismo, tampoco se adoptó la libre contratación del trabajo, los indígenas se convirtieron en vasallos libres pero tributarios de la monarquía española. No obstante, al poco tiempo reaparecen las dos instituciones mencionadas, para martirio y suplicio de la población indígena, lo cual fue derivado de conflictos del temor por la pérdida de la fuente de riqueza, negociaciones y concesiones de la corona hacia los conquistadores, terratenientes, colonos y hasta personas que gozaban del favor real, y lo peor,

esta prebenda fue negociada como sucesión hereditaria hacia los descendientes de los conquistadores, convirtiéndose, de hecho, en una esclavitud legalizada.

Al indígena le tocó desempeñar la función de mano de obra barata, cuando no gratuita y derechos limitados o ausentes como el acceso a la propiedad de la tierra, ya sea como posesión ancestral o por aprobación de la corona española.

Los hacendados latifundistas en general se aseguraron la mano de obra a través de la esclavitud de negros, del repartimiento de campesinos indígenas, del sistema de peonaje y de los arrendamientos de tierras a indígenas y mestizos dispuestos a pagar el uso de la tierra por medio de prestaciones en trabajo. (Castellanos, 1992, pág. 281)

En el marco de los análisis de Martínez (1999) y Solórzano (1963), otra figura determinante para el futuro desarrollo de la sociedad colonial, lo constituyó la Reducción o congregación de la población o comunidades indígenas, en cuya fundación, los frailes de la Orden de Santo Domingo jugaron el papel principal. Esa nueva forma de organización contribuyó al sistema jurídico-económico de la colonia, garantizó el cobro regular de los tributos de los encomenderos y la disponibilidad de mano de obra para los terratenientes, pues tenía el carácter de tributo real cedido por la corona al súbdito del rey.

Este tipo de organizaciones debía efectuarse lentamente, sin violencia y por medios persuasivos, logrando que los indígenas se reunieran en un poblado, dado que al estar reunidos en poblaciones grandes sería más fácil cobrar la tributación y control de la fuerza de trabajo; las ordenanzas disponían que “cerca de donde hubiera minas se procuren fundar pueblos de indios.” (Solórzano, 1963, pág. 79)

La encomienda, el repartimiento y la reducción fueron instituciones relevantes que desempeñaron el papel de instrumentos generadores de riqueza para el grupo conquistador y para el rey de España, en un principio como esclavitud y servilismo solapado y luego, formalizada mediante el reconocimiento de la corona española, unido al trabajo obligatorio, despojo de tierras, pago desmedido de tributos recolectados y demás abusos cometidos por hacendados españoles, colonos y corregidores. Con este escenario, puede colegirse que no había espacio ni tiempo suficiente para atender su unidad productiva y obtener la disponibilidad suficiente de alimentos para el núcleo familiar; este argumento es válido porque no se puede tener bienestar si no se tiene

libertad, hay racismo, violencia, desigualdades socioeconómicas y se está sujeto al extractivismo por la vía de la tributación obligatoria y permanente.

La evangelización fue la tercera fase de sometimiento ideológico de la población indígena. Los encomenderos tuvieron la obligación de pagar a los doctrineros porque "... aquellos religiosos les inculcaban a los indios una doctrina de mansedumbre, obediencia y resignación, les prestaban a los encomenderos un valiosísimo servicio." (Martínez, 1979, pág. 99)

Los primeros misioneros habían llegado a Guatemala en 1524 con Pedro de Alvarado, quien viaja al sur de México esperando encontrar tierras con minería metálica (oro y plata). Los misioneros de la Orden de los Dominicos formaban parte de una alianza tácita entre el Estado y la Iglesia: el conquistador los llevaba para implantar la fe mediante el misticismo cristiano-católico.

Muchas de las dolencias crónicas de la sociedad guatemalteca vienen de esa época. Los conquistadores recibían como encomienda el derecho a cobrar tributos y a utilizar los servicios de los mayas [repartimiento], a quienes debían proteger y educar en la fe cristiana. El sistema sirvió de base legal a todos los abusos de los españoles... (Santos, 2007, pág. 43)

#### **4.1.1.2. LA ACUMULACIÓN ORIGINARIA DEL CAPITAL Y SUS CONSECUENCIAS**

Según lo expone Cueva (1979), el excedente económico producido en las colonias de la corona española ubicadas en las tierras de América, no se convirtió en un proceso de acumulación originaria local:

...el excedente económico producido en estas áreas no llegaba a transformarse realmente en capital en el interior de ellas, donde se extorsionaba al productor directo por las vías esclavistas y serviles, sino que fluía hacia el exterior para convertirse, allí sí, en capital... [conciéndose] un periodo de expropiación de riquezas y desacumulación originaria...[en realidad, no hubo una verdadera economía de intercambio]...la estructura económico-social heredada del periodo colonial se caracterizó por un bajísimo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y por relaciones sociales de producción basadas en la esclavitud y la servidumbre, hecho que constituyó un *handicap* [obstáculo] para el desarrollo posterior de las sociedades... (Cueva, 1979, pág. 15)

El freno al desarrollo bajo este modo de producción colonial trajo graves consecuencias. Las fuentes disponibles no informan de la situación de las mujeres, niñez y los jóvenes, sobre las condiciones de vida durante la época de la conquista y posterior dominación; pero sí, sobre los niveles de morbilidad y mortalidad provocados por el hambre cuyas causas pueden inferirse del despojo de sus tierras, trabajo forzoso en las minas, encomiendas en las fincas y construcción de ciudades, constantes revueltas y rebeliones.

También se mencionan las enfermedades precoloniales y la falta de inmunidad ante las enfermedades traídas por los españoles que provocaron mortíferas epidemias debido al sarampión, viruela, malaria y difteria, ocasionando merma de la población (adultos y niños), consecuencia de las condiciones de vida, además de la miseria y factores económicos “...los más fallecieron de necesidad y falta de medicina...morían por falta de alimentos...” (Pamo-Reyna, 2006, pág. 53; Martínez, 1977, pág. 20)

Según Martínez (1977), para colmo de los afectados, después de la epidemia y habiendo disminuido el número de tributarios, se mantenía la exigencia de pagar el tributo tasado con anterioridad, lo cual ocasionaba un recargo de esfuerzo en ancianos, viudas y niños, además del abandono o poca atención a los enfermos. Otra causa de la mortalidad de indígenas durante la colonia fue el trabajo forzoso, bajo condiciones inhumanas y en contubernio de las autoridades y hacendados propietarios de los campos productores de añil (*Indigofera* sp.), no sólo de las condiciones laborales en ambientes deplorables sino por el incumplimiento de la prohibición del traslado de indígenas de clima frío a cálido o viceversa.

Martínez (1977) explica que durante la Colonia hubo tecnología acorde a la época, como el uso de herramientas de metal, nuevos cultivos, introducción de ganadería y técnicas de producción, pero ingresaron para el servicio de la explotación colonial, mostrando los inicios de la exclusión como generadora de desigualdad. Resulta oportuno hacer énfasis del rol que juega el uso de la tecnología, innovación y asistencia técnica como factores dinamizadores del mejoramiento de las condiciones y capacidades de la unidad productiva para solventar la problemática de la inseguridad alimentaria y crecimiento poblacional en el país, algo que ha sido negado por siglos. Sin embargo, 300 años después de haber ocurrido la conquista y a 10 años antes de la independencia (1811):

...el campesinado vivía y producía en las mismas condiciones técnicas que en la época prehispánica, para poder alimentarse, pagar sus tributos y lograr tener excedente que les permitiera vender en los mercados regionales a fin de obtener dinero para sus cofradías, cajas de comunidad, o para comprar otros medios alimenticios y objetos de uso doméstico y personal. (Castellanos, 1992, pág. 289)

Martínez cierra uno de sus ensayos con un resumen de lo expuesto por el Capitán General José Bustamante y Guerra, en 1813, en un escrito dirigido al Consejo de Regencia de la península española en referencia a Guatemala, describiéndolo como un territorio con “La riqueza estancada en pocos lugares...conocimientos útiles poco difundidos...un reino distinguido por la naturaleza de su situación...poco potencial humano, grandes distancias, puertos retirados, latifundismo, desocupación, miseria, en un país favorable para la vida de los hombres.” (Martínez, 1977, pág. 25). Estos aspectos son muy parecidos a la situación de Guatemala 204 años después, con la diferencia que las distancias ya no son grandes por la evolución de los medios de transporte, pero la condición de la infraestructura es desastrosa. Es tan poco lo que ha cambiado que la situación de la realidad social, económica, política y ambiental es casi la misma y en algunos casos ha empeorado.

#### **4.1.1.3. RECAPITULACIÓN DEL ARRANQUE DE LA EXCLUSIÓN, DESIGUALDAD Y MARGINACIÓN**

Durante la Colonia la clase dominante estaba constituida por una oligarquía-aristocrática política y económica-terrateniente compuesta por inmigrantes españoles y sus descendientes, los criollos; caracterizada por su severidad, intransigencia, cruel e implacable, con gran influencia sobre los gobiernos, negaba los atributos y derechos más elementales de la población indígena y campesina pobre. Su fuente principal de ingresos eran los productos de las grandes extensiones de tierra, una fuerza laboral indígena explotada y los privilegios comerciales, fiscales y monopólicos.

Estos aspectos básicos que caracterizaron a la élite colonial no han cambiado, en gran manera, a la fecha (2018), estas ventajas les han permitido tener acceso al poder político, a los medios de producción y a la toma de decisiones, manteniéndose, desde entonces, la división de la sociedad guatemalteca y fenómenos como la desigualdad, exclusión y marginación.

El sistema de castas coloniales estaba integrado por los mestizos y mulatos ocupando un lugar intermedio entre los criollos y los indígenas, forman parte de la estratificación social de tipo racista que les limitaba el acceso a la educación, posiciones de mando y derecho a tener propiedad. Ante esta posición social difícil, era de esperar que apoyaran el movimiento de

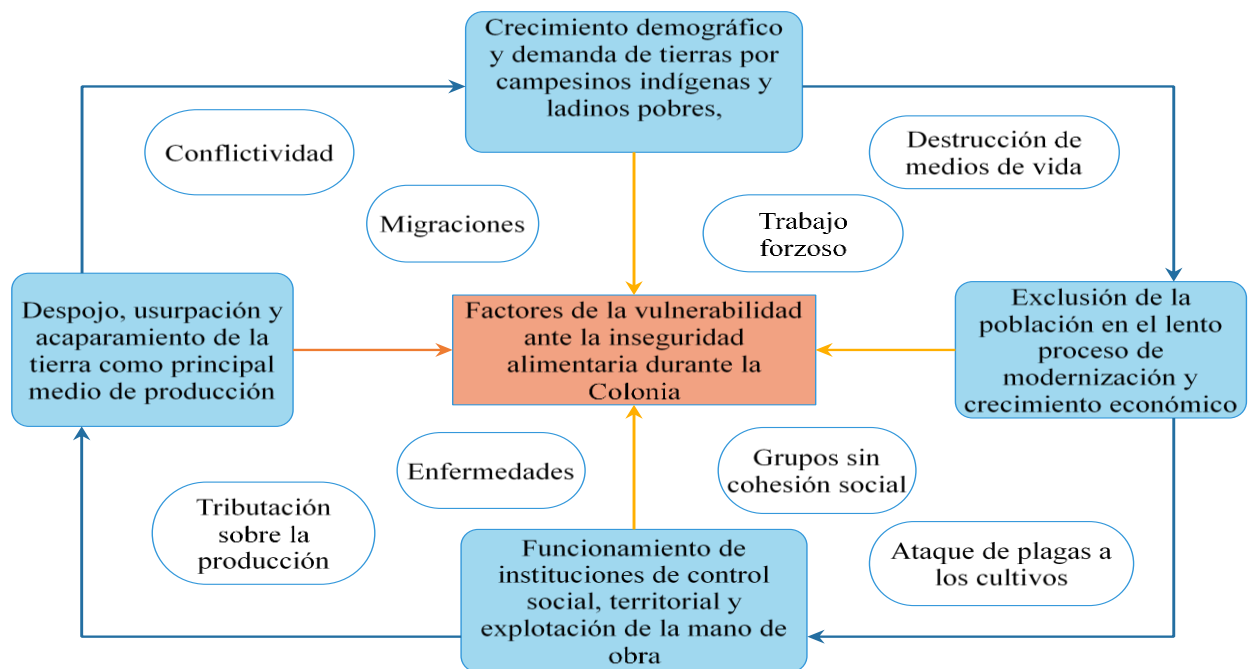
independencia, pensando que les traería mejores condiciones económicas y sociales; de momento, formaban parte de la masa poblacional desplazada al igual que el indígena.

La recapitulación de este periodo muestra limitantes de disponibilidad de fuentes de información sobre las consecuencias de los hechos ocurridos durante la conquista, la época colonial en general y sus efectos sobre las actividades productivas relacionadas con la seguridad alimentaria de las familias. Sin embargo, son ineludibles los supuestos razonables sobre lo sucedido en las dinámicas de las poblaciones indígenas y decir que sí afectaron las condiciones de la alimentación.

Entre los hechos causales se pueden mencionar los derivados de las revueltas de la población, migración, enfrentamientos, desalojos y despojos de las tierras productivas, destrucción de viviendas y áreas de cultivo; caos e incertidumbre en la población debido a la captura, privación de libertad o muerte de los principales líderes; trabajo forzoso y no remunerado, impuestos desmedidos recaudados para los encomenderos y la corona española; presencia de enfermedades que diezmaron a las poblaciones; exigencias políticas propias de un entorno de guerra (conquista-invasión), existencia de un Estado absolutista y autoritario y periodos de hambre en importantes sectores de la población debido al ataque de sus cultivos por plagas y al aumento de desocupados derivado del colapso del mercado del añil y otros productos dependientes del mercado externo.

En ese sentido, se identifican cuatro argumentos originados desde la conquista y la colonia generadores de la eventual vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria, los cuales se describen en la figura 10 y explicados a continuación.

**Figura 10. Factores de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria durante la Colonia**



Elaboración propia con información de Martínez (1979) y Solórzano (1963)

El primero está asociado al acaparamiento de la tierra como principal medio de producción agrícola y pecuaria. Al respecto, Martínez (1979) señala que hubo cinco principios que rigieron la política agraria colonial, empezando por los cuatro que tuvieron consecuencias históricas sobre el latifundismo y minifundismo de la actual estructura agraria del país:

- a) El principio del señorío o de dominio del rey sobre toda la tierra. Exclusividad de la corona sobre la tierra de las provincias conquistadas en su nombre.
- b) Tierra/territorio como aliciente de colonización o ventaja económica de las provincias conquistadas.
- c) Tierra/provincia como fuente de ingresos para la corona (usurpación-composición), visto como un fenómeno promovido por la política económica de la monarquía de apropiación ilícita y formación de latifundios.
- d) Interés de la monarquía en que los pueblos indígenas tuvieran tierras suficientes, aunque no siempre fueron las mejores tierras y tampoco los mandatos reales fueron del todo cumplidos o sufrir violaciones.

...los pueblos deben tener suficientes tierras comunes para sus siembras, deben tener sus ejidos... Las tierras para milpas, pastos, dehesas,<sup>15</sup> potreros, ejidos que los indios en particular y las comunidades de los tales pueblos tuvieran y poseyeran, se las deje... (Martínez, 1979, pág. 157)

- e) Principio del bloqueo agrario de los mestizos, ladinos pobres o capas medias rurales. Esta población, al verse afectados por el principio del Señorío los obligó a aceptar las condiciones de trabajo impuestas por los latifundistas y se convirtieron en arrendatarios o usufructuarios de tierras.

Segundo, con el funcionamiento de instituciones como la encomienda, repartimiento o reducciones, a la población indígena se le obligaba a prolongados turnos de trabajo forzoso o explotación servil; extracción o despojo, por la vía de la tributación de la producción generada en sus unidades productivas; desembocaron en la poca disponibilidad de tiempo y energía que les quedaba para atender sus cultivos y requerimientos de alimentos, sabiendo que no se contaba con trabajo asalariado como fuente de ingresos alternativos y si los había, eran insignificantes para cubrir sus necesidades básicas.

Tercero, al crecimiento demográfico también fue un factor causal de la inseguridad alimentaria, especialmente al final de la colonia. Martínez (1979) describe que las capas medias de la población (integrada por indígenas y mestizos) demandaban tierras para su subsistencia y había escasez de ellas en muchos pueblos indígenas provocada por usurpación. Los datos de población, según Solórzano (1982) y teniendo como fuente a Pedro Cortés y Larraz, indican que en el año 1770 habitaban aquellas tierras alrededor de 375,000 a 400,000 personas entre indígenas (75%) y mestiza/española (25%).

Al final del periodo de la colonia (1821) había “40,000 habitantes españoles y criollos en todo el reino, de todas edades y sexos, junto a 1,500,000 de habitantes indios y mestizos.” (Martínez, 1979, pág.164), lo cual equivale a una distribución porcentual poblacional de 2.6 y 97.4 por ciento, respectivamente. Este bajo porcentaje era poseedor de grandes extensiones de tierra, pero no referidos a superficie territorial sino a terrenos cultivables, era económicamente útil por su

---

<sup>15</sup> Se refiere a llanuras naturales destinadas a pasturas.



productividad y, situada cerca o dentro de una red de comunicaciones que los vinculara con los mercados.

El cuarto elemento se refiere al reconocimiento de que en las provincias de la Colonia no hubo modernización y crecimiento económico que incluyera a la población en general, fue una prerrogativa para la clase criolla, de carácter extractivo, explotador de la mano de obra indígena, exportadora de metales preciosos y "...productos primarios que se incorporaron al patrón de consumo occidental, por lo que el progreso [en Europa] surgió de un proceso de concentración, explotación colonial y exclusión." (Mujica & Rincón, 2010, pág. 297)

El bienestar distintivo descrito provino del despojo y apropiación de territorios indígenas, destinadas para el establecimiento de haciendas y cultivos de exportación (cacao, cochinilla o grana, café y caña de azúcar) y la producción textil; trabajo esclavo (obligatorio y sin retribución) y asalariado pero con limitada remuneración; "...realización de inversiones en caminos e infraestructura portuaria, recaudación y apropiación de los tributos provenientes de las poblaciones diezgadas, constituyeron la acumulación originaria de capital en Guatemala durante el periodo colonial." (URL-VRIP, 2016, pág. 9), sentando las bases de una estructura agraria desigual que predomina en la actualidad, como se explica a continuación.

En la tabla del Anexo 2 se anotan datos de los censos agropecuarios de 1979 y 2003 (INE, 2004) mostrando que 41.1 a 45.2 por ciento de las fincas tienen menos de una hectárea, con valores que oscilan de 2400 a 3200 metros cuadrados de extensión. Las fincas Subfamiliares (de 0.7 a 7 hectáreas) varía de 48.6 a 46.8 por ciento del total de fincas, con promedios de 2.08 a 1.78 hectáreas/finca, datos que deben compaginarse con calidad de suelo, accesibilidad, disponibilidad de agua, topografía, tecnología y relación entre producción y requerimiento alimentario de la familia, por mencionar algunos aspectos. La estructura agraria se muestra desigual al observar que 2.24 por ciento en 1979 y 1.86 por ciento en 2003 de las fincas reportadas, concentran 65.44 por ciento y 56.59 por ciento de la superficie total como fincas multifamiliares medianas y grandes, respectivamente.

Esta estructura en la que se dividen las fincas, tienen relación con la subdivisión que hace el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (2012) en el Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina –PAFFEC- respecto a la agricultura familiar, distribuyendo el total (1,299,377) de hogares agropecuarios según su sistema productivo en: 12.6 por ciento de hogares sin tierra, 8.1 por ciento en infrasubsistencia, 39.5 por ciento en subsistencia y 13.2 por ciento como excedentarios con relación a mercados locales, municipales o regionales; y 26.5 por ciento son pequeños y grandes comerciales vinculados al mercado de exportación.

A la par de la evidente coacción en masa para la explotación de la fuerza de trabajo de la población indígena-campesina, si bien ha disminuido en el tiempo a través de la aplicación de la legislación laboral, está muy lejos de ser una verdadera inclusión social porque continúa hasta la fecha, no solo como retórica o discurso sino como realidad y acciones concretas; para la gente que lo ha padecido, funciona como un péndulo que oscila entre una visión de esperanza, desilusión y desconsuelo.

Romper ese vaivén requiere de reformas, conformación, fortalecimiento y continuidad intertemporal (entre periodos de gobierno) o atemporal (continuidad permanente en el tiempo) de instituciones inclusivas que hagan posible el desarrollo integral y sostenido. Las instituciones económicas inclusivas “...posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea.” (Acemoglu & Robinson, 2012, pág. 96)

#### **4.1.2. INDEPENDENCIA: UN PROCESO POCO O NADA INCLUSIVO Y AFIANZAMIENTO DEL PODER**

El proceso de independencia de las provincias españolas asentadas en el Nuevo Mundo, como fueron las entidades territoriales de Guatemala, virreinato de Nueva España y Yucatán (México) y Venezuela, por citar algunos, tuvo influencia de varios eventos externos de carácter global:

- a) Independencia de Estados Unidos acaecida el 4 de julio de 1776. Según Guerrero (1979) fue un conflicto que enfrentó a las Trece Colonias británicas situadas en la costa oriental de Norteamérica establecidas desde 1607, contra el Reino de Gran Bretaña proclamando la

separación formal del Imperio Británico, crisis alimentada después de la firma del Tratado de París en febrero de 1763.

- b) Revolución Francesa promovida en 1789. Conflicto social y político generado bajo la visión de una nueva sociedad que cumpliría los principios generales de justicia y libertad. “La Declaración de los Derechos humanos que se aprobó en 1789 proponía que la ignorancia, olvido o desprecio de los derechos humanos es la única causa de las desdichas públicas.” (Giddens, 1994, pág. 9)
- c) Invasión de España por el ejército francés de Napoleón Bonaparte (febrero de 1808). El rey español Fernando VII es capturado y abdicó (volviendo al poder en 1815) sustituyéndolo una Junta Central, originando hechos como la creación de un parlamento denominado Las Cortes; en 1812 elabora la Constitución de Cádiz, a través de la cual se “...exigía la introducción de una monarquía constitucional basada en ideas de soberanía popular, igualdad y el fin de privilegios especiales y la introducción de la igualdad de las personas ante la ley.” (Acemoglu & Robinson, 2012, pág. 44)

Dentro de las motivaciones de origen interno se cita la influencia de los criollos, descendientes de españoles, apoyados en ocasiones por masas populares (como en México), lo cual no fue el caso en la Capitanía General de Guatemala. Estos hechos tuvieron gran incidencia en las provincias gestionadas bajo el reinado español, cuyas élites todavía gobernaban en un entorno institucional formado por la encomienda, el repartimiento, trabajo forzoso de la población indígena y la tributación a la Corona española; “...la independencia de España fue una burda maniobra política de la clase dominante guatemalteca para romper sus lazos políticos sin alterar la estructura de poder establecida en el país a raíz de la conquista española.” (Castellanos, 1992, pág. 294)

La proclamación de la Independencia de Guatemala se concreta en 1821, toma el poder la clase social de los criollos, nobleza criolla o élite local preexistente preocupada por sus propios intereses, cuyos “rasgos esenciales y definidores fueron la propiedad latifundista de la tierra y la explotación del trabajo servil del indio.” (Martínez, 1979, pág. 112). Significó en su esencia, “la separación de los criollos de la burocracia imperial y no la transformación profunda del orden colonial.” (URL-VRIP, 2016, pág. 7)

En la anterior aseveración también coincide Solórzano (1963), al señalar que la clase indígena tuvo un papel pasivo; si bien había descontento popular de mestizos y mulatos, el liderazgo del movimiento estuvo en los criollos. Puede calificarse de un evento pacífico de carácter económico y político, mas no profundo, porque hubiera significado la visión transformadora de la estructura económica y política de tres siglos de ejercicio de la colonia, además de la participación de la clase dominada y explotada; bajo este escenario hubiese ocurrido la destrucción creativa, como lo identifica Acemoglu & Robinson (2012), pero significaba para la élite, la pérdida de cierto nivel de poder, dominación y privilegios.

La consigna principal y desde la perspectiva económica de la independencia, fue que descollaran los principios básicos del liberalismo, lo cual "...significaba la autonomía de las colonias, el libre cambio, la libertad en la producción y en el comercio [libertad individual e interés privado], la no intervención del Estado en la vida económica y la supresión de los monopolios..." (Solórzano, 1963, pág. 231). Sin embargo, no hubo ninguna propuesta de orden institucional de carácter inclusivo que guiara las diferentes actividades del país, que estuviesen orientadas hacia la generación de riqueza con alto nivel de participación de la población en general.

De 1823 a 1838 fue un periodo de gobierno liberal con personajes como Pedro Molina Mazariegos, Antonio Rivera Cabezas, José Cecilio del Valle, Manuel José Arce, José Francisco Barrundia (1829-1830) y Mariano Gálvez (1831-1836) cuyo objetivo, entre otros, fue la consolidación de un modelo republicano (en referencia al interés de la mayoría) y la unión de los países centroamericanos. Según Martínez (2017), en este último periodo se suprimieron varias fechas festivas religiosas para dinamizar la administración pública, reducción de privilegios, y bienes de la Iglesia, pero sin impactar en su estatus y funcionamiento como si lo fue durante la reforma liberal de 1871.

La época de independencia importa en tanto que ofrece un punto de inflexión entre un sistema colonial dependiente, política y económicamente de la Corona Española y, el deseo de los criollos por un gobierno con autonomía local, afirmar y consolidar su poder económico, que la renta del sistema fuera parte de sus ganancias y el control absoluto del poder político, dominio de

la aduana, ingresos del estanco<sup>16</sup> de tabaco y licores, recaudación fiscal, gestión militar y burocracia pública y favorecer con sus decisiones al poder económico de las principales familias de la oligarquía.

Estas condiciones de control del poder político, económico y militar se mantienen al siglo XXI; con el paso del tiempo, “El Estado de Guatemala construyó las vías legales para facilitar condiciones al libre tránsito del poder económico, pero altera libertades ciudadanas para que no acceda al poder, a la defensa de derechos sociales y humanos.” (Alonso, 2014, pág. 31)

La coyuntura de la independencia representó un gran acontecimiento para los criollos, mestizos, capas medias de distinto nivel constituidas por “...asalariados agrícolas, manufactureros, artesanos, comerciantes medianos, y terratenientes pequeños, que eran casi todos mestizos, llamados también ladinos.” (Martínez, 1977, pág. 7). Para Solórzano (1963) los indígenas fueron simples espectadores, para ellos, nada había cambiado, era un movimiento que no les pertenecía y que su vida seguiría siendo igual debido al régimen de trabajo colonial en referencia a las labores del campo.

Haciendo alusión a lo escrito por Solórzano (1963), en julio de 1829 la Asamblea Legislativa del Estado de Guatemala aprueba una ley contra la vagancia para proveer de mano de obra a la agricultura; al amparo de esta, los dueños de las haciendas, administradores o arrendatarios acudían a los alcaldes de los pueblos en solicitud de campesinos jornaleros que necesitaban para sus trabajos. Otro actor relevante en el proceso de emancipación política de 1821 fueron los miembros de la Compañía de Jesús, también conocidos como jesuitas, expulsados por primera vez en 1767 por la corona española. Representaban a:

...una de las órdenes religiosas más acaudaladas, aunque nunca tuvieron la influencia decisiva en la economía del país, que lograron alcanzar en otros países americanos...fueron partidarios de la emancipación de las colonias hispanoamericanas, pues sus intereses estaban fuertemente ligados con los de las nacientes burguesías criollas, que se sentían estorbadas en su desarrollo por las restricciones de la política económica de la corona. (Solórzano, 1963, pág. 228)

---

<sup>16</sup> Molina (2016) describe estanco como un mecanismo legal de control, calificado como monopolio estatal, establecido por la Real Hacienda española, que le permitía la recaudación y efectivo registro sobre la producción, expendio y consumo de mercancías como el tabaco y licores.

Siguiendo las ideas de Solórzano (1963), los líderes del movimiento de independencia se inspiraron en los principios del liberalismo como doctrina política y social en clara oposición a la presión que ejercía el absolutismo de la corona española, como la defensa de la libertad individual y la intervención mínima del Estado en la vida social y económica de población. Sin embargo, en términos prácticos, las élites no abandonaron el mercantilismo como modelo económico basado en la riqueza del comercio y en los metales preciosos, continuaron inmersos en la doctrina económica de la fisiocracia<sup>17</sup>, la cual plantea que la opulencia proviene exclusivamente de la explotación de los recursos naturales (especialmente la tierra), define y fija que la producción y la riqueza en la agricultura y, el libre intercambio de productos es el eje central de la actividad económica.

Solórzano (1963) en su obra *Evolución económica de Guatemala* señala que en el periodo pre-independencia, Guatemala mantuvo una situación económica difícil debido al descalabro fiscal, problemas con el uso de la moneda y como gobierno tampoco había recibido riqueza del periodo colonial, lo cual es lógico ante los conflictos que había mantenido con la corona española, situación mantenida durante el periodo de anexión a México. Sin embargo, en 1824 resalta el apogeo del cultivo de la grana o cochinilla (*Dactylopius coccus*), cuyos ingresos contribuyeron a la balanza de pagos del Estado.

...las medidas que adoptó la incipiente burguesía agrupada en torno a los Liberales llegados al poder en 1828, inauguraron una era, de contenido burgués, en el país. Estas medidas fueron: abolición de la esclavitud, la completa supresión de las antiguas barreras comerciales que frenaban la vinculación al mercado mundial; la confiscación de las propiedades clericales...la derogación de los privilegios políticos de la oligarquía colonialista... (Castellanos, 1992, pág. 295)

Solorzano (1963) indica que la alta demanda de grana como materia prima obedecía al auge de la industria textil de Francia e Inglaterra, la cual sustentó por varios años la economía nacional y familiar de criollos y mestizos, ya que los indígenas no estuvieron involucrados pues siguieron dedicados a la siembra de maíz y otros cultivos para consumo y subsistencia, a pesar de los

---

<sup>17</sup> Solórzano (1963) explica sobre el pensamiento económico de la fisiocracia: durante el siglo XVII, los teóricos del liberalismo inglés desarrollaron la estructura de razonamientos económicos que dieron vida a las bases fundamentales de la concepción del valor, teniendo en Adam Smith como el máximo representante clásico del liberalismo económico y de su clase representativa, la burguesía. En pocas palabras, el liberalismo es herencia de la fisiocracia, solo que ahora, el fundamento de toda riqueza es la producción capitalista libre de obstáculos.

requerimientos mínimos del manejo, bajo costo e ingresos altos de los productos de la cochinilla. Este apogeo termina en el primer quinquenio de 1860, cuando el cultivo es desplazado debido al ataque de enfermedades y la sustitución por tintes artificiales u origen químico; el desenlace fue otra experiencia de alta dependencia económica, propia del modelo primario de exportaciones, pero estaba en camino una nueva opción económica productiva: el café.

La crisis fiscal y financiera pre y post independencia dificulta a los personajes de la época encontrar el sustrato económico-social necesario para la instauración del nuevo Estado nacional, lo cual determina el surgimiento y perpetración del peor error político-histórico de los funcionarios administradores de las provincias de Centroamérica, al adherir la Capitanía General de Guatemala al Primer Imperio Mexicano y del cual se desliga en 1823, con un enorme costo especialmente para Guatemala al perder buena parte de su territorio<sup>18</sup>.

#### **4.1.3. MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA Y COMERCIO AGROEXPORTADOR (1839 A 1871)**

Según lo explicado por Castellanos (1992), en este periodo el modelo económico evoluciona de un latifundio feudal-colonial caracterizado por el poco valor de la tierra y baja productividad del sistema productivo (ganadería, trigo, maíz, caña de azúcar) hacia un latifundio más lucrativo-especulativo al haber organizado las primeras explotaciones agrícolas como empresas agroexportadoras de trigo, azúcar y añil a gran escala, pensando en factores como productividad, inversión de capital, tecnología para mejorar la producción de añil (*Indigofera* sp.) y con visión empresarial-comercial hacia el mercado mundial, aspectos que promovieron la revalorización de la propiedad agraria.

Entre 1828 -1838 -periodo de gobierno liberal- se hace visible la incipiente burguesía y la implantación, por etapas, del sistema capitalista de producción, prolongando los mecanismos de explotación, hegemonía y dominación observados durante la colonia, y vigencia de las dos clases sociales principales: criollo-indígena, señores y siervos, explotadores-explotados. Castellanos

---

<sup>18</sup> En noviembre de 1824 se aprueba la Constitución de la República Federal de Centroamérica, haciendo mención, en la sección 2, Artículo 5o. “El territorio de la República es el mismo que antes comprendía el antiguo reino de Guatemala, a excepción de la provincia de Chiapas.” (<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1541/9.pdf>)

considera este periodo como el inicio de la modernización de la agricultura, acelerando su desarrollo a través de la caficultura en la segunda mitad del siglo XIX.

...Aunque ambos grupos de latifundistas se beneficiaban ampliamente del cultivo de sus propiedades rurales y de la explotación de la mano de obra a su disposición, fueron los empresarios agrícolas los que, con el correr del tiempo, llegaron a desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de la agricultura moderna guatemalteca. (Castellanos, 1992, pág. 281)

En la descripción ampliada que hace Castellanos (1992) sobre los latifundios del periodo feudal-colonial, indica que sus propietarios no disponían de capital financiero para hacerlos más productivos, las relaciones de trabajo y producción estaban basadas en la explotación de la mano de obra a través de la esclavitud, colonato y servidumbre; se padecía de la falta de infraestructura productiva y bienes de capital (maquinaria, herramientas) para promover la agricultura comercial. Estas condiciones hacían que el propietario se interesara más por la renta de la tierra a colonos cuya remuneración se daba por las cosechas, muchas veces en condiciones injustas o leoninas.

Dentro de la división del grupo de latifundistas (tradicional, feudal-colonial y neocolonial) se observa la segmentación política: el partido conservador en el que se agrupaban hacendados tradicionales, miembros de la oligarquía criolla y curia católica "...mientras que los latifundistas deseosos de limitar la influencia de la Iglesia en la vida económica, especialmente el cobro de diezmos, su actitud usurera, se agrupaba alrededor del partido liberal. [Representaba a] la naciente burguesía agraria interesada en la agroexportación." (Castellanos, 1992, pág. 295)

En marzo de 1847, en el gobierno de Rafael Carrera, se aprueba el decreto de creación de la república de Guatemala y se emite la primera Constitución política. El Estado emerge "...a partir de la matriz colonial, dada la ausencia de rupturas de fondo en aspectos decisivos tales como las instituciones políticas, las formas legales, los instrumentos de dominación y la vigencia de los intereses criollos." (URL-VRIP, 2016, pág. 9). Según Solórzano (1963) se considera como fuente causal de la fundación de las cinco repúblicas (entre ellas el Estado guatemalteco), el fuerte localismo que padecían los Estados que integraban la unión centroamericana, emisión de leyes de



carácter político contrarrestando la unidad, así como la ausencia de interés económico colectivo que produjera interdependencia entre los diferentes territorios.

Retomando algunas ideas de Cueva (1979), otro elemento que caracteriza al Estado de Guatemala y tiene su afianzamiento en este periodo, es la continuación de las instituciones económicas extractivas y la estructura social y económica interna en que se apoya la nueva nación (actividades de subsistencia fuera de la economía de mercado) y el desarrollo económico, el cual se basa fundamentalmente en la actividad de los exportadores agrícolas (en poder de la oligarquía agrícola-exportadora) y el aparato estatal controlado por los sectores conservadores.

...tanto conservadores como liberales representados en el nuevo gobierno estuvieron de acuerdo en solicitar préstamos extranjeros y abrir los puertos al comercio libre, mientras que los conservadores pugnaban por preservar el orden feudal colonial y la hegemonía económica, política y social de la reaccionaria oligarquía criolla y clerical en el recién Estado Nacional, el principal objetivo de los liberales era quebrar dicha hegemonía. (Castellanos, 1992, pág. 296)

Esta época fue un periodo de orientación conservadora cuyo referente principal es el gobierno de José Rafael Carrera (1844-1848; 1851-1865), habiendo sido la iglesia católica su soporte político, dando continuidad al sistema político y administrativo colonial de apoyo a la Iglesia. En esta etapa, la institución religiosa recibió grandes propiedades de tierra y se construyeron enormes edificios destinados a los oficios religiosos y como dueña de una gran fortuna, le permitía ser la única institución a la cual se podía recurrir para efectuar un préstamo.

Según lo describe Acemoglu & Robinson (2012), bajo el régimen dictatorial de Carrera y Turcios gobernó la élite colonial que, junto a la élite indígena, mantuvieron las instituciones económicas extractivas de la época precedente, sin grandes cambios; los propósitos concretos era extraer riqueza de un sector de la sociedad en beneficio de un pequeño grupo, diseño de leyes y normas que esconden prácticas ilegales, delinear contratos laborales desventajosos para la clase trabajadora, acceso limitado a la educación y salud.

En 1865 este régimen fue derrocado por un grupo de personas que se autodesignaban liberales dirigidos inicialmente por Jorge García Granados y, después de 1873, por Justo Rufino Barrios, personajes conocidos y con largo tiempo de bregar en el ámbito político del país. En general, las mismas familias continuaron en el ejercicio del poder político y económico, siguieron la

tendencia del mercado de exportación y reorganizaron la economía. “El punto de concentración de las instituciones económicas extractivas sería la producción y exportación de café.” (Acemoglu & Robinson, 2012, pág. 408)

En la década de 1850 se observa el despertar del modelo Primario-exportador o extractivo-exportador, generador de materias primas; tiene su origen en el principio básico de la economía: ley de oferta y demanda mediante el mecanismo de precios. Asimismo, la existencia del mercado impulsado por el ritmo de desarrollo económico de Europa occidental -Inglaterra, Francia y Alemania- en los últimos decenios del siglo XVIII, los cuales fueron años de prosperidad económica progresiva. Gran Bretaña aventajaba a los demás países en una “...serie de profundas innovaciones tecnológicas [que] transformó radicalmente la organización de la manufactura algodonera y, con ello, inició un rápido aumento de la mecanización y producción fabril...A mediados del siglo XIX Gran Bretaña podía ya calificarse propiamente de Sociedad industrial.” (Giddens, 1994, pág. 10)

En la siguiente década (1860) se observa el accionar de los grandes pioneros de la caficultura, sin mostrar ningún matiz político pues no importaba si eran liberales o conservadores, con o sin principios básicos del liberalismo económico, lo importante eran los recursos financieros - especialmente capital alemán-, un cultivo con alta demanda y el espíritu empresarial. Se observa un sistema económico-productivo basado en los cinco pilares fundamentales mostrados en la figura 11, a partir de los cuales se promueve la transformación socioeconómica del sector agrícola mediante concesiones al sector empresarial, como otra forma de acumulación de capital en Guatemala. Asimismo, la productividad del sistema se concentraba en cuatro factores:

...tanto tierras como hombres pasan a formar parte de un proceso de producción que tiene como meta la acumulación de ganancias capitalistas. La renta de la tierra, bajo estas condiciones, depende de la inversión de capital que se haga en la propiedad y del grado de explotación a que se someta a los trabajadores agrícolas; lo cual, a su vez, depende de la demanda que los productos agrícolas tengan en el mercado nacional e internacional. (Castellanos, 1992, pág. 318)

**Figura 11. Pilares fundamentales en el desarrollo de la agricultura comercial Siglo XIX**



Elaboración propia con datos e información de Castellanos (1992)

La características del sistema productivo consideró la habilitación de nuevas tierras y ampliación de antiguas tierras cultivadas, diversificación e introducción de nuevas técnicas, aumento de la producción agropecuaria y apertura del mercado externo; el factor financiero provino de la burguesía comercial nacional y recursos externos, especialmente de Alemania. Dentro de los impactos del modelo se menciona:

- a) Surgimiento del latifundismo moderno o neolatifundismo
- b) Consolidación de una nueva clase de grandes terratenientes agroexportadores
- c) Mayor diferenciación económica y social en el medio rural
- d) Existencia de medios legales para controlar y manipular la legislación agraria
- e) Reforzamiento de los sistemas de trabajo de origen feudal-colonial
- f) Creación de instituciones estatales que facilitaron el desarrollo del sector empresarial agrario como instituciones extractivas que “Gracias al Decreto 170, los factores de producción tierra y hombres fueron puestos definitivamente bajo su control.” Castellanos, 1992, pág. 332)
- g) Llevar una política de creación de minifundios entre el campesinado al promover la donación de tierras a comunidades que no las poseyera, con la idea de convertir a sus miembros en trabajadores temporales a cambio de un mal salario y dependencia de una parcela pequeña, insuficiente para vivir.

De esta manera, se aseguraba a los finqueros una fuerza de trabajo temporal que tuviera un lugar donde efectuar sus cultivos de subsistencia, y que no muriera de hambre todo el tiempo que no estaba en las plantaciones de café y de caña de azúcar. (Castellanos, 1992, pág. 325)

#### **4.1.4. REFORMA LIBERAL Y SURGIMIENTO DEL MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR (1850-1930)**

La Reforma Liberal de 1871 promueve la secularización de la sociedad y la política, propugnando por la modernización y un Estado laico (como garantía de libertad), el que, dado el carácter extractivista de sus instituciones operativas y en entornos de gobiernos autoritarios, se debilita en las primeras décadas del siglo XX y colapsa en los años treinta, influenciada por la crisis económica mundial o la Gran Depresión. Estas reformas tuvieron un costo social elevado por hechos relevantes que marcaron este periodo; según Santos (2007) y en referencia a la región de Las Verapaces, la Reforma Socioeconómica fue fundamentada en el despojo de tierras a la comunidad lingüística de q'eqchi'es, algunos tuvieron que trasladarse a Quiché a tierras selváticas de Ixcán y otros afectados fueron usados como mano de obra barata.

De acuerdo con las notas de Balsells (2018), en diciembre de 1879, en el marco de la reforma liberal, fue promulgada la Constitución que más años ha estado vigente (65) habiendo terminado con la Revolución de Octubre (1944), la cual garantizó la separación del Estado con la iglesia, libertad de culto, propiedad privada, controles republicanos para el ejercicio del poder y medidas para proteger la emisión del pensamiento; sin embargo, en su periodo de validez no fue del todo respetada por gobiernos de dictadura y tiranía como los de Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico Castañeda.

Los personajes mencionados lograron, de manera formal, mantener un régimen constitucional de apariencia o fachada; fue un convenio social burlado por quienes detentaban el poder, bajo la figura de un pseudo-constitucionalismo definido este "...en que el gobierno proclame lo que no es; consiste en hacer pasar por constitucional a un Estado que es, en realidad un Estado absoluto<sup>19</sup>, consiste en el engaño y la mentira." (Balsells, 2018, pág. 24)

La revolución reformista de 1871 es vista por Sarazúa (2015) como oportunidad para enfatizar la continuidad de las formas de ejercer control territorial y la construcción de una estructura institucional de poder, organizada alrededor de militares, políticos y propietarios terratenientes y

---

<sup>19</sup> Balsells (2018) aclara que a finales del siglo XIX estado absolutista hace referencia al Estado monárquico, en la actualidad se debe referir a Estados autoritarios en el ejercicio del poder y sus abusos.

en el plano simbólico del personalismo dirigencial en figuras como Vicente Cerna, Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios.

Representó una nueva coyuntura de carácter caudillista, promovida por circunstancias políticas y de relevancia secundaria, puesto que lo primario estuvo centrado en el desenvolvimiento capitalista del país entendido como: "...la estructuración de una economía sobre la base del aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y técnicos, con miras a la producción de gran escala, destinada al comercio, obtención de excedentes para la exportación y a la acumulación de riqueza." (Solórzano, 1963, pág. 341)

La visión primaria descrita por Solórzano (1963) era difícil de alcanzar debido a la existencia de una economía postcolonial, donde "...la productividad de la agricultura precapitalista es tan baja, que en muchos países ni siquiera permitía el autoabastecimiento de la población." (Cueva, 1979, pág. 23). La preparación de las condiciones del nuevo ciclo de acumulación requería de la transformación de condiciones legales especialmente el régimen de propiedad de la tierra, cuestiones institucionales y financieras y factores favorables al desarrollo como la creación de infraestructura productiva.

Derivado del final del dominio español sobre la mano de obra indígena y campesino pobre, la clase terrateniente pudo ampliarse durante la reforma cafetalera pues se dispuso de la fuerza de trabajo controlada casi o sin limitaciones, sabiendo que "...la tierra sin el indígena no valía nada...y cómo la búsqueda del control del trabajo del indio estimuló el afán de acaparar la tierra..." (Martínez, 1979, pág. 165), por lo mismo, continuó siendo factor fundamental en la creación de valor, era una mercancía humana barata adherida al bien material, lo cual suena indignante. La transformación agraria realizada en el marco de la reforma cafetalera provoca:

...desmantelamiento de la estructura colonial de los pueblos, supresión casi total de las tierras comunales, incremento de las rancherías con la introducción de indios en ellas, multiplicación en gran escala de la propiedad agraria pequeña en manos de mestizos [empieza a dar forma el minifundismo o pequeña unidad productiva propio de la economía familiar campesina] y violenta elevación del número de empresas agrícolas [de carácter privado] o nuevos latifundios cafetaleros. (Martínez, 1979, pág. 169)

#### **4.1.4.1. EL ESTADO EN LA DINÁMICA DEL MODELO Y LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO LIBERAL**

La política agraria incluyó la apropiación privada de grandes extensiones de terrenos baldíos o realengos coloniales, modificaciones a las áreas ejidales y permitiendo la afectación de terrenos comunales, lo cual provocó serios conflictos. Solórzano (1963) describe con claridad el grado de compromiso que mostró el Estado a través de la compra de maquinaria para uso en común de los nuevos productores de café, provisión de almácigos y entrega de plantas para la siembra; en lo jurídico hizo posible la legalización y más fácil la tramitación del traspaso de la tierra; nueva orientación de la función del crédito; promovió la expropiación de las tierras propiedad del clero, las cuales "...se sumaron al contingente de áreas dispuestas a la adjudicación privada." (Solórzano, 1963, pág. 349)

El soporte del Estado hacia la política agraria de la reforma y el auge cafetalero incluyó el apoyo hacia el sector de infraestructura y transporte, especialmente de la producción del café hacia el embarque en el océano Atlántico, otorgando concesiones a empresas de capital estadounidense en sectores de carácter estratégico como energía, recursos naturales (tierra productiva) y transporte (construcción y uso del ferrocarril). Con el paso del tiempo y a mediados del siglo XX estas facilidades se habían convertido en poder económico concesionario y monopólico, con gran influencia y en fuente de resistencia y acciones en contra del proceso revolucionario-transformador de la década de 1944-1954.

Las inversiones promovidas en el marco de la reforma liberal de 1871 terminan:

...por derribar las últimas barreras proteccionistas naturales representadas por la insuficiencia de las vías de comunicación y los costos relativamente elevados del transporte, y al hacerlo sienta una de las premisas necesarias para la consolidación de la división internacional del trabajo en su máximo rigor. (Cueva, 1979, pág. 93)

Mediante la disposición 177 emitida durante el gobierno de Justo Rufino Barrios en 1877, se contribuye con la acumulación originaria de capital a través de la repartición de tierra en posesión de comunidades indígenas, iglesia y el Estado. Cardoza y Aragón indica que:

Barrios creó las posibilidades de explotación privada de baldíos. Se repartieron grandes extensiones de baldíos y propiedades particulares; se vendieron tierras de la nación a particulares, a precios muy favorables...no pocos terratenientes extendieron su propiedad a costa de pequeños propietarios, de terrenos comunales y del clero. Surgió el latifundio liberal. (Cueva, 1979, pág. 70)

De acuerdo con Sarazúa (2015), en el marco de la nueva geografía cafetalera y la vinculación intensa de la economía a la variable del mercado internacional del café, tuvieron gran peso al menos tres factores que dinamizaron la naciente y vigente matriz económica-agroexportadora: (a) construcción de espacios de poder político-territorial, (b) estrategias de apropiación y distribución de tierras; y (c) las exigencias laborales, las cuales fueron acompañadas con políticas estatales moldeadas según los requerimientos para la producción intensiva del café. En resumen, existió una “variedad de mecanismos utilizados por el Estado para mantener la base productiva...[y] las referencias a una política marcada por la continuidad del caudillismo.” (Sarazúa, 2015, pág. 40)

En el tema laboral se interpreta e identifican mecanismos de presión como el pago de nuevos impuestos, trabajo obligatorio en la construcción de obra pública y servicio militar obligatorio, medidas que empujaron a la población primordialmente indígena a formar parte de la figura de colonato, quedando sometidos a las acciones y decisiones del dueño de la finca, pero le aseguraba el acceso a tierra para la práctica de la agricultura de infra y subsistencia.

Con el alto nivel de participación del Estado en la ejecución de políticas públicas en apoyo al modelo de desarrollo económico basado en la actividad cafetalera, la doctrina liberal se vuelve contradictoria en el principio de la mínima intervención del Estado en los asuntos privados, además de muestras evidentes de desigualdad en la asignación y uso de los medios o factores de producción, al favorecer a grupos con capacidad de adquisición de tierras y acceso al conocimiento de los procesos productivos, procesamiento y comercialización.

En este contexto de crecimiento económico entra en juego la dimensión ambiental y la consideración de los recursos naturales como la base del desarrollo agropecuario exportador. Se utilizan las mejores tierras de cultivo, cuya habilitación y utilización no tuvo los “...mecanismos de control y monitoreo gubernamental [y privado] sobre las actividades agrícolas, industriales y de servicios, [lo que ha promovido] los procesos de agotamiento, degradación y contaminación del entorno natural.” (URL-VRIP, 2016, pág. 11)

#### **4.1.4.2. DISTORSIONES DERIVADAS DEL MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR**

El esquema productivo local perteneciente al “...modelo de desarrollo volcado hacia el exterior que sigue el capitalismo latinoamericano en su conjunto, supone una estructura interna de gran desequilibrio entre las diferentes ramas de la producción.” (Cueva, 1979, pág. 93). Mientras hay aumento o apoyo desmesurado de las actividades primario-exportadoras, se observa poco desarrollo de las actividades destinadas al consumo interno; en otras palabras, no se logra desarrollar, junto al auge de la agricultura de exportación, una agricultura de consumo interno capaz de abastecer las necesidades de alimentación de la población local. No se trataba de un simple atraso de la agricultura tradicional sino de verdaderas distorsiones productivas: por un lado, se incrementa la producción de café, algodón, banano, caña de azúcar, tabaco con miras al fortalecimiento de las exportaciones; mientras, declina la producción de frijol, maíz y trigo.

Según Solórzano el auge de la producción de café como monocultivo, supeditó el bienestar de la economía nacional al mercado externo; fue la ruina de otros cultivos como el trigo, la producción de granos de primera necesidad fue relegada al sector del pequeño productor compuesto por mestizos e indígenas “...quienes no tenían ni tienen ningún método ni constancia para sus siembras y que en su gran mayoría la efectúa para su propio consumo.” (Solórzano, 1963, pág. 365). En términos productivos se denomina e identifica en la actualidad como practicantes de la agricultura familiar de infrasubsistencia, subsistencia y excedentaria.

Los empresarios cafetaleros requerían de mano de obra para el mantenimiento y corte de café<sup>20</sup>, sin embargo, existía resistencia de los trabajadores a emigrar de sus aldeas para trabajar en las fincas, la cual “...debió ser vencida por medio de la coacción y los mandamientos de tipo colonial, ya que no hubiera sido posible encontrar otra forma.” (Solórzano, 1963, pág. 380). En respuesta a lo anterior, se aprueba el Reglamento de Jornaleros (año 1877) instrumento que obligaba a los hombres a ponerse a las órdenes de los finqueros, en régimen casi militar. Este proceso se llevó a cabo mediante el uso de “...disfraces legales, [los grupos indígenas] pasaron

---

<sup>20</sup> Santos (2007) señala que en estas primeras décadas del siglo XX se consideraba normal o común que obligaran a campesinos (indígenas y ladinos pobres) a trabajar, por cantidades miserables, a las órdenes de finqueros que tenían autoridad política, policial y militar.



de la propiedad a la esclavitud, en aras de un progreso económico que nunca fue suyo.” (Santos, 2007, pág. 46)

La anterior afirmación de Solórzano resulta bastante inmoral, porque sí había otra forma, el camino era y sigue siendo, proporcionar mejores condiciones de trabajo tanto físicas como salariales, que resultaran atractivas y beneficiosas para el trabajador y el empleador, pero la lógica de la riqueza en este modelo económico no lo permitía –máxima renta posible de la actividad productiva-. Fue un sistema de sometimiento y explotación, de irrespeto de los derechos laborales de obreros y campesinos jornaleros; y si en algún momento existió, hubo control completo y manipulación del sistema de justicia laboral.

No se puede argumentar que, al no haber otra la opción, no importa la violación de los derechos humanos del trabajador a través de contratos injustos y arbitrarios como los del sistema de habilitaciones o anticipos, de difícil liquidación, cuyo contratante o reclutador recibía comisión por cada tarea de trabajo que contrataba, que al no pagar eran obligados y llevados por la fuerza amarrados y escoltados por militares. Solórzano reconoce en sus conclusiones, en cuanto a las relaciones del trabajo, que “...la reforma no hizo realidad el postulado económico del liberalismo que consagra la libre contratación del trabajo en el campo. Ello se debió a circunstancias tanto de carácter histórico como también a condiciones demográficas y económicas...” (Solórzano, 1963, pág. 430)

Para URL (2016) el modelo primario-exportador sigue vigente y se reafirma en las primeras dos décadas del siglo XXI, a través del acaparamiento y cambio de uso de nuevas tierras por la vía de consorcios empresariales y, a partir de lo que se ha denominado nuevo extractivismo. A la producción de café, banano y azúcar “...se le suman nuevas actividades extractivas basadas en la explotación intensiva de recursos naturales como la minería a cielo abierto, actividades petroleras y de otros recursos naturales no renovables como el gas natural...” (URL-VRIP, 2016, pág. 7), además del establecimiento de monocultivos como la palma africana en regiones de la costa atlántica, al sur de Petén y norte del departamento de Alta Verapaz.

#### **4.1.4.3. ENFOQUE PATRIMONIAL DEL ESTADO: VISIÓN PRODUCTIVA HACIA EL SISTEMA MUNDIAL**

En la revolución liberal de 1871 se mantuvo intacta la estructura de privilegios de la que gozaban los españoles y los criollos durante la Colonia. “Guatemala se insertó en el sistema económico mundial como productor y agroexportador de materias primas, sobre todo café.” (URL-VRIP, 2016, pág. 9); correspondió a una corriente modernizadora pero maniobrado como proyecto oligárquico, de origen político dictatorial y liderazgo caudillista<sup>21</sup>. Según la URL (2016), la mano de obra de los estratos más bajos contribuyó a impulsar la nueva corriente agroexportadora, ya fuera por salarios precarios o de manera forzada por medio de la Ley de jornaleros y la Ley de Viabilidad que readecuaba los antiguos mandamientos coloniales.

Las leyes para combatir la vagancia procuraban, en el fondo, obtener mano de obra barata para las fincas cafetaleras, haciendas y construir obra pública como la habilitación y/o reparación de infraestructura vial. La primera ley se origina del Decreto 177 -Reglamento de jornaleros- de fecha 3 de abril de 1877. Definía tres tipos de jornaleros (Artículo 15): colonos (residentes en las fincas), jornaleros habilitados para trabajar por tarea, por día o por mes (recibía dinero anticipado, obligándose a pagarlo con su trabajo personal); y jornales no habilitados (trabajan en una finca sin recibir anticipación alguna).

El Artículo 31 mantenía el privilegio de mandamiento de jornaleros los cuales eran manejados por el jefe político del departamento. Los controles como la Boleta de solvencia, Registro o matrícula de cuentas corrientes y Libro de registro de los mandamientos<sup>22</sup>, facilitaban las arbitrariedades, tanto por los patronos como de los jefes políticos, en los cobros excesivos por alimentación, eludir pago de salario y la exigencia de jornadas exhaustivas de trabajo.

---

<sup>21</sup> Sarazúa (2015) explica que “el poder proviene de las capacidades del caudillo en movilizar recursos y personas a través de las relaciones de patronazgo, muchas veces por las condiciones de terrateniente, por lazos familiares y su inserción en instituciones militares de la época”. (pág. 2)

<sup>22</sup> En apariencia es similar al Estatuto de los Trabajadores aprobado por el reino de Inglaterra de 1351 (siglo XIV) para asegurarse la disponibilidad de mano de obra, escasa por la peste bubónica (*Yersinia pestis*) y en un intento de atraer los pocos campesinos sobrevivientes (Acemoglu & Robinson, 2012) para trabajar en sus feudos sin derecho de abandono, acción que se penalizaba con cárcel.

Decreto 222 –Ley contra la vagancia- de fecha 14 de septiembre de 1878, en cierta medida complementa el Reglamento de jornaleros, pues en su Artículo 1 y los subíndices 1 y 2 establecen que serán considerados vagos: “1) los que no tienen profesión, oficio, renta, sueldo, ocupación o medios lícitos de que vivir; 2) los que teniendo oficio, profesión o industria no trabajen habitualmente en ellos, y no se les conozca otros medios lícitos de adquirir subsistencia.” (<http://leygt.blogspot.com/2013/11/ley-contra-la-vagancia-jrb.html> Recuperado 26.09.2018)

Con esta descripción y no caer en violación a la ley, los campesinos indígenas y ladinos pobres estaban obligados a caer en las tres categorías de jornaleros que definía el Decreto 177, lo cual los condenaba a la dependencia injusta y explotación; ¿Quedaba tiempo para la familia y con recursos suficientes para atender la seguridad alimentaria y otras necesidades de los miembros del hogar de una manera sostenida?

Con la llegada al gobierno de Miguel García Granados ((1871-1873) y Justo Rufino Barrios (1873-1885) ambos de la corriente político-ideológica liberal, pugnaban por no tener influencia de la iglesia católica en el gobierno ni en la educación (educación laica), además de la libertad de culto y el mercado. Con este pensamiento se decide la expulsión de sacerdotes y expropiación de tierras pertenecientes a la Compañía de Jesús<sup>23</sup> y la de pueblos originarios cuyas tierras colectivas habían sido asignadas para su supervivencia, no obstante, fueron entregadas a criollos liberales y personas de nacionalidad alemana, quienes pasaron a ser nuevos terratenientes, productores y exportadores de café; otras tierras fueron transferidas a propiedad del Estado.

Bajo esa forma de gestión patrimonial del Estado se permitió la explotación de muchos contingentes de campesinos pobres que bajaban a la costa sur a trabajar en las fincas de algodón, caña de azúcar, café y salinas, calificado de empleo de temporada. Era un éxodo de familias completas que regresaban diezmadas por las enfermedades del trópico (paludismo, malaria, diarreas) que derivaban en muertes. Se establecían “Contratos de trabajo leoninos, trato

---

<sup>23</sup> Estas acciones derivadas de las leyes de Reforma Liberal, puede considerarse como segundo y fuerte golpe al estatus de preeminencia que mantuvo la iglesia durante el colonialismo, el primero tuvo origen en las reformas Borbónicas del siglo XVIII.

inhumano y las condiciones de vida miserables, comida deplorable, precaria en su contenido, en la que se involucraba la madre y los hijos en su plena niñez.” (Santos, 2007, pág. 57)

Se mantienen, aunque con otro nombre, los repartimientos o encomiendas dado que muchas familias residentes en fincas del altiplano eran trasladadas a fincas del mismo dueño localizadas en la costa sur. Seguía el mismo esquema histórico: con salarios de miseria se genera y se acumula riqueza en la clase dominante.

Siguiendo los apuntes de Guerra-Borges (2006), en el periodo de 1931-1944 gobierna Jorge Ubico Castañeda, representativo de la oligarquía agraria, de formación liberal, desarrolla un régimen de orientación dictatorial-totalitario, quien se mantuvo en el gobierno por el apoyo político y económico de la *United Fruit Company* (UFCO) de los Estados Unidos de América. El modelo agroexportador fue afectado por la crisis económica mundial de 1929 haciendo colapsar la agricultura cafetalera por el derrumbe de los precios; no obstante, en este periodo,

El café y el banano llegan a representar el 92 por ciento del total de las exportaciones...dos terceras partes de la economía nacional se originaban en la agricultura, y tres cuartas partes de la población en edad de trabajar estaban ocupados en ella, pero apenas en 1945 los sistemas de trabajo compulsivo [coercitivo] fueron abolidos. (Guerra-Borges, 2006, pág. 25)

En el mismo periodo (1931-44) se establecen medidas económicas como la reforma monetaria y bancaria, generando una sólida posición monetaria y financiera del país, pero a un alto costo: estancamiento de las actividades económicas y del nivel de vida, contracción de las facilidades de crédito, fluctuaciones en el volumen del medio circulante con consecuencias sobre el poder de compra, los precios y en la actividad económica en general.

Según Dosal (2005), Ubico Castañeda estableció una dictadura que continuaba el asalto del poder político de la oligarquía, iniciado en 1898 con Estrada Cabrera, y por la fuerza del autoritarismo promueve la austeridad para estabilizar la industria del café y del banano; la depresión económica se mantuvo de 1929 a 1934 cuando el PIB creció a tasa promedio de -0.6 por ciento, logrando la recuperación económica de 1935 a 1942.

La estabilidad económica sostenida requería de la diversificación, por lo que promovió el cultivo de maíz, frijol, arroz, trigo y algodón, habiendo reducido la importación de estos productos; además, "...estimuló la producción de nuevos cultivos de exportación como chicle, hule, quinina y aceites vegetales...contribuyendo a la reducción de la dependencia de Guatemala de la exportación de café y banano, que bajó del 94.5% en 1936, a 76.9% en 1943." (Dosal, 2005, pág. 115), pero no fue algo permanente porque al haberse estabilizado el orden político-económico tradicional de la agroexportación de café y banano, el interés por la diversificación decayó.

En los relatos que hace Dosal (2005) se menciona que durante el gobierno de Lázaro Chacón González (1926-1930) se aprueba el Código Laboral en 1926, en el cual se reconoce el derecho a huelga bajo ciertas condiciones, beneficiaba a los trabajadores industriales, aunque su participación durante el proceso de presión o manifestación había sido mínima. Sin embargo, el gobierno de Ubico ideologizó el movimiento sindical (asociar la organización sindical con subversión y doctrina comunista) y reprimió, para satisfacción de las élites industriales y agrarias, cualquier movimiento de los trabajadores.

Como en cualquier dictadura o autoritarismo no se tolera la oposición y supone constantes conspiraciones, cómplices y agitadores que en todo momento amenazan su poder. Para Dosal (2005) Jorge Ubico, además de cooptar y subordinar los órganos de justicia como la Corte Suprema y el Congreso, dirigía con carácter de exclusividad la política económica; en pocas palabras, una autoridad personal tenía capturado el Estado. Permitió a la *United Fruit Company* la extensión del monopolio ferroviario y bananero hacia el Pacífico sin tomar en cuenta la opinión de la oligarquía, pero sus integrantes estaban agradecidos por el restablecimiento de la estabilidad económica, afectada durante la Gran Depresión de 1929, aun sabiendo de las desventajas que les acarrea la existencia de un monopolio extranjero en el control del flujo de materia prima y maquinaria.

La Asamblea Legislativa en funciones durante el gobierno de Jorge Ubico, deroga el Decreto 222 de Justo Rufino Barrios y amplía los conceptos de la Ley contra la vagancia mediante la aprobación del Decreto 1996, describiendo medidas arbitrarias propias del contexto de un Estado

autoritario, como lo dispuesto en los Incisos 6° y 9° del Artículo 2 aprobado en aras de beneficiar a cafetaleros y alejado de cualquier signo de libertad de elección por parte del trabajador.

Son vagos: 6°. Los condueños, propietarios, usufructuarios, arrendatarios o coposeedores de terrenos rústicos que no comprueben, en debida forma, obtener de ellos renta, producto o beneficio alguno que les proporcione la subsistencia para sí y para sus familias o que, encontrándose en esas condiciones, no comprueben estar ocupados en otro trabajo, propio o ajeno, que les proporcione medios de vida para sí y para su familia; 9°. Los jornaleros que no tengan comprometidos sus servicios en fincas, ni cultiven, con su trabajo personal, por lo menos tres manzanas de café, caña o tabaco, en cualquier zona; tres manzanas de maíz, con dos cosechas anuales en zona cálida; cuatro manzanas de maíz en zona fría; o cuatro manzanas de trigo, patatas, hortalizas u otros productos en cualquier zona. Decreto 1996, de la Asamblea Legislativo de la República de Guatemala. (<http://leygt.blogspot.com/2013/11/ley-contra-la-vagancia-jrb.html> Recuperado 26.09.2018)

En el documento sobre Historia General de Guatemala se indica que “De esta manera se estableció en el país, un nuevo sistema laboral, según el cual, el Estado exigía trabajo obligatorio a todos los ciudadanos que no tuvieran los medios necesarios para sostenerse a sí mismos y a su familia.” (Martínez, 2017, pág. 21). A criterio del investigador, en lo descrito se dice con eufemismo -sistema laboral- a la forma de trabajo forzoso-obligatorio y mal retribuido, era una forma de acumulación de capital mediante la apropiación de los beneficios de la fuerza de trabajo.

La URL (2016) en su publicación Determinantes estructurales del desarrollo y la democracia en Guatemala, resume de manera certera la situación y condiciones ocurridas en ese periodo, al indicar que:

La forma política que asumió el modo de producción fue la de un Estado oligárquico, siendo que una minoría de origen criollo-ladino tomó el control de los aparatos estatales y la economía...se reconfiguraron los rasgos autoritarios, militaristas, centralistas y patrimonialistas de la época colonial... (URL-VRIP, 2016, pág. 7)

Columnistas como Gutiérrez y Chicola (2017) definen la figura patrimonialista como la apropiación de bienes públicos en beneficio personal, o la concepción de ver en lo público una fuente de oportunidad de riqueza, lo cual puede venir por origen de clase (criolla-ladina-terrateniente) o por origen político en el que el o los individuos lo asumen como derecho adquirido, o los partidos políticos se convierten en medios electorales para acceder a la repartición del patrimonio del Estado, olvidándose de su responsabilidad dentro de la democracia representativa de ser entes intermediarios y conductos entre la sociedad, el Estado, la autoridad y la gestión pública.

El modelo primario-exportador tuvo su apogeo en los años setenta y sigue vigente en Guatemala bajo varias modalidades: de manera individual, empresas familiares y por consorcios empresariales. Continúa con una forma moderna de acaparamiento de la tierra en la Franja Transversal del Norte y el Sur de Petén, los cultivos con fines de exportación mantienen su auge a través de la producción de azúcar, palma africana, café, banano, ganadería extensiva y la extracción minera principalmente de oro y la explotación de hidrocarburos.

#### **4.1.5. PRIMER INTENTO DEMOCRÁTICO Y DECENIO DE REFORMAS E INNOVACIONES (1944-1954)**

Un significativo esfuerzo por transformar los patrones de gestión del Estado-nación conformado en la Colonia y su continuidad desde la independencia, se observó en el decenio democrático 1944-1954, incluso se argumenta que el periodo colonial y post-independentista finaliza en este periodo, dadas las reformas promovidas y los intentos por replantear el desarrollo económico capitalista del país, hacia un enfoque socialdemócrata y bajo un sistema equilibrado de relaciones sociales.

Este proceso inacabado, por su interrupción violenta, es influenciado por dos factores externos relevantes: al inicio, por el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y al final (10 años después), por la Guerra Fría. Empieza con el derrocamiento de Jorge Ubico Castañeda y salida de Federico Ponce Vaides en 1944, enseguida se convoca a una Junta Revolucionaria de Gobierno, cuyo hecho atribuible y carácter relevante fue la elaboración de una nueva Carta Magna, en sustitución de la que había estado vigente desde 1879 y, la convocatoria a elecciones.

En la administración de Arévalo Bermejo (marzo-1945-1951) se lleva a cabo la reforma monetaria y bancaria, aprobación de la Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social – IGSS- (Decreto 295 de 1946); Ley de fomento industrial (Decreto 459) y Código de Trabajo (Decreto 330 de 1947)<sup>24</sup>; en 1948 se aprueba, la Ley del Instituto de Fomento de la Producción.

---

<sup>24</sup> Mediante Decreto 1441 de fecha 29 de abril de 1961, el Congreso de la República aprueba modificaciones y derogó algunos artículos (Guatemala, 2010, pág. 5).

La Ley de fomento cooperativo (Decreto 146 de 1945) tenía el objetivo de apoyar a los pequeños productores para mejorar el rendimiento agrícola e industrial e incremento de la producción, implementación de la política agraria de entrega de tierras de la nación a familias o colectividades. “Todos estos pasos cambiaron de forma permanente la manera de hacer las cosas y abrieron un camino hacia la modernización de la economía nacional.” (Guerra-Borges, 2006, pág. 32). La percepción es que se iba por buen camino y con visión de desarrollo económico integral e institucionalidad incluyente.

Árbenz Guzmán (1951-1954) llega al gobierno con tres propósitos centrales: independencia económica, transformación de la nación hacia un país capitalista y la industrialización, a manera de elevar el nivel de vida de la población. Sus tres obras principales, según lo señala Guerra-Borges (2006), fue la construcción de la carretera al Atlántico, instalaciones portuarias en Puerto Barrios y el diseño de la hidroeléctrica Jurún Marinalá; estos tres proyectos buscaban romper el monopolio de tres grandes empresas: *Electric Bond and Share Co.*, *International Railways of Central America* (IRCA) y *United Fruit Company* (UFCO); con estos planes, si bien no se afectaba radicalmente su potencial productivo, como consorcio si lamentaban la pérdida de su posición dominante sobre la fuerza de trabajo e influencia sobre las decisiones gubernamentales.

Guerra-Borges (2006) describe que las tres organizaciones de capital extranjero mencionadas operaban, en su orden, producción exclusiva de banano y el comercio marítimo a cargo de la Gran Flota Blanca, propiedad de la *United Fruit Company*; las instalaciones del muelle único y el ferrocarril como exclusivo medio de comunicación de ciudad de Guatemala y el Atlántico; y la empresa eléctrica de Guatemala, subsidiaria de la *Electric Bond and Share Co.*, encargada de la generación y suministro de energía eléctrica de la zona central del país.

Otro paso trascendental de la reforma fue la creación del Banco Nacional Agrario el 8 de julio de 1953, cuya finalidad fue canalizar créditos específicamente a los campesinos. La alternativa a la reforma agraria era una política agraria que apoyaba al campesino y a sus comunidades para hacer uso intensivo de la tierra con alta productividad, cambiando la extensión de la tierra por la forma de trabajo, complementado con instrumentos y mecanismos de apoyo (incentivos, asistencia técnica, crédito, capacitación e insumos).



En las anotaciones de Guerra-Borges (2006) se señala la promulgación del Decreto 712 –Ley de arrendamiento forzoso- mediante la cual se establecía entre otros aspectos, la obligación del propietario de inmuebles rústicos, de arrendar por dos años más a partir de la promulgación de la ley y la renta no podía exceder el 10 por ciento del valor de la cosecha, lo cual beneficiaba a los campesinos, puesto que había casos que se pagaba hasta 60 por ciento de las cosechas.

El mismo autor señala que con las reformas frustradas se imposibilitó un nuevo modelo de desarrollo económico y disposición de una economía diversificada; en su lugar, se tiende hacia el enfoque proempresarial industrial, continuidad y consolidación del modelo primario exportador. Hubo fuerte oposición de diversos sectores porque ponía en peligro al sistema de dominación a través del cual obtenían beneficios, pero tampoco se propuso alguna alternativa de desarrollo y modernización.

Asimismo, se da el punto histórico de partida y atención del problema de inseguridad alimentaria y nutricional. Según Ruano<sup>25</sup> (2016) y lo descrito en la Estrategia Nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020, se diseñan y aplican diferentes instrumentos de política relacionados con la desnutrición infantil, los cuales son impulsados a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia social; se consolida la institucionalidad alrededor de la temática cuando en 1949 nace el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP) con sede en Guatemala, el cual es fortalecido en 1959, para apoyar los esfuerzos de los países miembros; en una primera etapa, el INCAP apoyó la organización y funcionamiento de unidades específicas dentro de los ministerios de salud pública en cada país, con la responsabilidad del tema nutricional.

El Informe Britnell (1959) también confirma la propuesta de desarrollo económico del país basado en el desarrollo agropecuario y la agroindustria<sup>26</sup> como la base fundamental de la economía guatemalteca; se recomienda la intensificación de la producción del café e impulso a la producción de artículos alimenticios básicos (maíz, frijol, arroz, carne). En su fase de diagnóstico

---

<sup>25</sup> Comunicación personal, MAGA, 2016

<sup>26</sup> Según el informe Britnell (1951) la manufactura en este periodo correspondía a industria propia de las primeras etapas de su desarrollo, como bebidas alcohólicas y gaseosas, tejidos, zapatos, artículos de cuero, cemento, jabón, velas, productos alimenticios, zapatos, jabón, velas, panadería, cigarrillos y muebles.

observa la enorme cantidad de habitantes indígenas dedicados al cultivo de laderas situadas dentro del límite marginal de producción, que apenas le permite su subsistencia, apreciación que aún se mantiene y se ha recrudecido con el paso del tiempo.

Las estimaciones que hace el equipo Britnell indican que el incremento de la producción apenas se ha mantenido acorde con el crecimiento de la población, la disponibilidad de alimentos básicos es muy pequeña (46 quetzales per cápita), argumentando que dentro de las causas fundamentales es el aislamiento de la población indígena, manejando su supervivencia mediante métodos anticuados que perpetúan la miseria; además, la existencia de grandes propietarios de tierra a quienes solo les interesa la renta inmediata de sus fundos; "...la prosperidad actual de la agricultura de exportación está en violento contraste con la pobreza de la de consumo interno..." (Britnell et al., 1951, pág. 23)

En el mismo informe también se reafirma a la agricultura como la actividad económica principal, su aporte al Producto Nacional Bruto del año 1947-48 fue de 56.7 por ciento, industria 15.1 por ciento, servicios del sector privado 18.2 por ciento y el sector oficial (Gobierno nacional, organismos municipales y entidades autónomas) con 10 por ciento. Otras variables económicas relacionadas con la agricultura indican que ocupa al 75 por ciento de la mano de obra, participa en el 95 por ciento del valor de las exportaciones; como se subrayó, resulta incongruente con la pobreza y el nivel de consumo interno.

El producto de mayor importancia era el café con 72 por ciento del total de las exportaciones (7.8% del PIB), siguiéndole el banano con 14 por ciento (5.4% del PIB), otros productos como chicle, aceites esenciales, abacá (fibra o cáñamo de Manila: *Musa textiles*), minerales, cacao, madera con el 14 por ciento restante.

Los factores que a criterio de Britnell et al (1951) estaban influyendo en el bajo o poco desarrollo industrial del país eran: materia prima con alta dependencia de insumos importados, altos costos de transporte, escasez y alto precio de algunos materiales nacionales; bajo rendimiento de la mano de obra debido al deficiente estado de salud del trabajador, bajo nivel cultural y especialización (educación en sus distintos niveles); poca eficacia de las industrias, métodos y falta de modernización de la maquinaria; precios fijados a las mercancías y los márgenes de

ganancia eran altos; escasez de capital y crédito; disponibilidad y defectuoso sistema de la red vial como de los más serios obstáculos para el progreso; mecanismos de protección a la industria local a través de prohibiciones y barreras aduaneras llegando a eliminar la competencia y obtención de eficacia en los procesos; presencia de un mercado interno de reducidas dimensiones.

El Plan Agrícola de largo plazo propuesto por Britnell et al (1951) tenía enunciados, que 65 años después, algunos mantienen plena validez, como es el caso del desarrollo rural integral; proponía la colonización y aprovechamiento de nuevas tierras, reasentamiento de la población indígena de las tierras altas en regiones más adaptables a una agricultura progresiva (por ejemplo, las regiones costeras del pacífico o la región de Ixcán); mejorar la educación, la sanidad, alimentación y métodos de producción; investigación agrícola nacional como la introducción, selección y adaptación de variedades mejoradas de plantas; incremento de la producción de alimentos básicos, movilización del programa de desarrollo rural, establecimiento de los servicios de investigación, divulgación y extensión agrícolas; reorganización de fincas nacionales y expansión de la producción de café.

En segundo plano, el Plan Britnell (1951) sugería proyectos de rápida retribución económica como desarrollo del algodón, abacá, aceites vegetales, cacao, leche y derivados; por último y como tercera prioridad: el desarrollo forestal, mayor extensión del crédito agrícola y la pequeña agroindustria, proyectos de irrigación y estudios de aprovechamiento de tierras. Quienes diseñaron el plan descrito entendían las condiciones de desarrollo precario del país y sabían del camino a seguir para lograr el desarrollo social y económico, pero la visión propuesta fue truncada o tuvo el mínimo avance, una conspiración dirigida directamente por el embajador norteamericano John Emil Peurifoy influyó en altos jefes militares y actores civiles para contrarrestar el proceso.

En este periodo de innovaciones y modernización capitalista de la economía y la sociedad, se promueve, según lo describen URL (2016) y Guerra-Borges (2006), la transformación de las estructuras agrarias, una de las más desiguales formas de tenencia en América Latina, asociada al alto grado de ociosidad de la tierra y bajo nivel tecnológico de la agricultura.

Empero, buscar el rompimiento monopólico de capital estadounidense y trastocar la estructura agraria imperante mediante la Ley de Reforma Agraria -Decreto 900<sup>27</sup>-, enfadó a los detentadores de la tierra, entre ellos la élite terrateniente u oligarquía agraria neocolonial y los intereses monopólicos extranjeros, especialmente norteamericanos como la *United Fruit Company* (UFCO) e *International Railways of Central América* (IRCA), con fuertes contactos políticos en la Central de Inteligencia Americana -CIA-, lo cual origina que en 1954 se produzca el movimiento político contrarrevolucionario, al mando del militar Carlos Castillo Armas, derrocando al gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán.

En esta época la producción de la tierra era el eje central de toda sociedad agrícola y se intentó promover cambios en los patrones de producción hacia la industrialización, era una apuesta válida y visionaria. Se condujo a Guatemala por el camino de las reformas institucionales y el crecimiento económico, apostándole a las dos ramas económicas más importantes: (a) agricultura y pequeña industria y (b) cambio tecnológico; como parte del proceso de búsqueda de una sociedad agrícola amplia y estable, por su mayor apertura hacia la población campesina pobre; además de su inclinación hacia las fuerzas del comercio internacional.

Con la interrupción ocurrida, las raíces de la desigualdad y la pobreza continuaron, y se observan hoy en día; se perdió la oportunidad de haber aprovechado el proceso de industrialización y cambio tecnológico que se impulsaba a nivel global. Además, fincaba el soporte de las actividades mencionadas con al menos 16 proyectos de construcción, reparación y mantenimiento de tramos carreteros, mejoramientos de aeropuertos, muelles en ambos océanos. 65 años después (en 2017), existe la red vial con 16,500 kilómetros de carreteras (alrededor de un metro/habitante) pero se encuentra en un estado deplorable por falta de mantenimiento y mejoramiento,

---

<sup>27</sup> El Artículo 2º de la Ley de Reforma Agraria, también conocida como Decreto 900 “abolía todas las formas de servidumbre y esclavitud y, por consiguiente, prohibidas las prestaciones personales gratuitas de los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas, el pago en trabajo del arrendatario de la tierra y los repartimientos de indígenas, cualquiera que sea la forma en que subsistan.

Los objetivos esenciales de la Reforma Agraria (Artículo 3º) fueron: i) Desarrollar la economía capitalista campesina y la economía capitalista de la agricultura en general; ii) Dotar de tierra a los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas que no la poseen, o que poseen muy poca; iii) facilitar la inversión de nuevos capitales en la agricultura mediante el arrendamiento capitalista de la tierra nacionalizada; iv) introducir nuevas formas de cultivo, dotando en especial a los campesinos menos pudientes, con ganado de laboreo, fertilizantes, semillas y asistencia técnica necesaria; v) Incrementar el crédito agrícola para todos los campesinos y agricultores capitalistas en general.

incrementando los costos del transporte y limitando las posibilidades de desarrollo económico y prosperidad, especialmente si se enfoca a lo territorial-local y la atención al déficit de apertura de nuevas rutas de acceso.

Los efectos de la contrarrevolución motivaron el uso de la fuerza, pasos represivos y violaciones a los derechos humanos, dado bajo la sombra de la Guerra Fría, factor externo determinante, expresado con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la bipolaridad ideológica. En consecuencia, después del cambio de poder, se marcó el alto a los cambios revolucionarios, las prácticas empresariales comerciales consolidan el monopolio como institución extractiva, y como es natural, estas figuras evitan que otros competidores potenciales ingresen en el mercado y que se promuevan nuevos emprendimientos en igualdad de condiciones.

Consecuencia de este hito histórico y como la señala Palencia (2015), se reafirma "...la finca como núcleo de la dominación social en Guatemala. Deteniendo las avanzadas de campesinos reclamando tierras...sostuvo su continuidad económica a través del mantenimiento de la gran propiedad agrícola sobre las comunidades campesinas." (<https://cmiguate.org/el-campesino-indigena-y-la-colonizacion-del-ixcan-parte-ii/> Recuperado 22.02.2015), haciéndose evidente esta aseveración en los siguientes procesos de las políticas de colonización, con un ingrediente adicional, se integra la élite militar y otras personas interesadas en ampliar el latifundio, como actores más en el plan de distribución, apropiación y ampliación territorial.

Para Torres-Rivas (2017), el enfoque patrimonial del Estado debió desaparecer después de 1944 para darle paso a la modernidad y con ello debilitar las fuentes del poder privado y las fuerzas de la riqueza pública. Según Guerra-Borges (2006) y en la misma línea de Torres-Rivas, la modernización resurge a partir de 1944 (el primer intento ocurre en la revolución liberal de 1871) para que el desarrollo capitalista operara en el marco de un sistema equilibrado de relaciones sociales. Sin embargo, se opta por un nuevo sistema que privilegia los intereses de los sectores empresariales principalmente los industriales.

#### **4.1.6. CONTRARREVOLUCIÓN, ESTADO DESARROLLISTA Y APERTURA DEMOCRÁTICA (1954-1985)**

En este periodo de tan solo 32 años ocurren tres hitos que hacen cambiar la historia del país, uno que hace retrotraer las condiciones económicas y sociales ocasionado por el movimiento político contrarrevolucionario, apoyado por la política exterior de los Estados Unidos junto a una élite económica descontenta; se impulsan iniciativas de desarrollo agropecuario e industrial pro-empresarial bajo esquemas de utilización de ecosistemas naturales sin considerar su capacidad de recuperación, generando deterioro y contaminación.

Por último, la agrupación castrense deseosa de intervenir, ejerce el poder de manera autoritaria en la gestión pública del Estado con resultados poco satisfactorios y en algún momento, si se quisiera ver lo positivo, preparar el contexto y las condiciones para la apertura democrática, a la par de lo negativo: el deseo de conservar el poder y autonomía en la capacidad de decisión en la gestión del Estado; con esa visión estratégica institucional y de sus actores, estas capacidades nunca fueron entregadas al poder civil.

##### **4.1.6.1. LAS INICIATIVAS DE APOYO AL DESARROLLO A LA MANERA DE LA CONTRARREVOLUCIÓN**

El episodio de la década de 1944-1954 tuvo un fin abrupto e involucionó con la derogación del Decreto 900, retorno de las propiedades entregadas a campesinos, consolidación de la ideología del anticomunismo relacionada con la Guerra Fría, derivándose en el estancamiento de planes y propuestas de modernización de la economía diseñados desde el gobierno de Juan José Arévalo, perdiéndose la oportunidad para encontrar el camino hacia el mejoramiento del bienestar de la población; y lo más lamentable, las represalias violentas hacia el bando desplazado "...la organización y las medidas de presión [de parcelarios/campesinos] fueron actos imposibles de llevar a cabo para muchos de ellos. La mayoría del campesinado se vio obligada a huir, dejando atrás sus tierras y los logros de la revolución." (Handy, 1992, pág. 394)

Fue un movimiento eminentemente político-ideológico cuyas consecuencias aún son notorias en varios indicadores económicos, sociales y políticos; aunque es de reconocer que no hubo cambio en la dirección de innovaciones institucionales como la reforma monetaria y bancaria, fomento

industrial, Código de Trabajo, régimen de seguridad social, hubo continuación de la construcción de la carretera al Atlántico y la hidroeléctrica Jurún Marinalá fue inaugurada en 1966 en el gobierno de Julio Cesar Méndez Montenegro.

Según la descripción hecha por Guerra-Borges (2006), Carlos Castillo Armas asume el poder el 21 de septiembre de 1954 con mandato de la Asamblea Constituyente para culminar en marzo de 1960<sup>28</sup>, para que, en el marco de la contrarrevolución, eliminar los elementos inclusivos y participativos que sustentaban la modernización de Guatemala. Los pasos siguientes fue la devolución de la visión extractivista a la clase dominante y conservadora vinculada a la propiedad agraria y sector empresarial; en otras palabras, retomar la estructura del dominio oligárquico.

En lo productivo el sector agropecuario continuó respondiendo a la demanda externa, en lo social se mantuvieron las desigualdades sociales, permanencia de la tendencia hacia el autoritarismo, y en lo político "...se dio principio a una promoción constante, aunque no del todo sistemática, de los intereses de la clase alta...tendió a una proliferación de los centros de poder de la clase alta junto con la interpenetración del Gobierno por ésta..." (Guerra-Borges, 2006, pág. 74), con gran influencia en las decisiones en la gestión pública.

Siguiendo a Guerra-Borges (2006), la política económica del gobierno se fundamentaba en las leyes del Código de Petróleo para el desarrollo de la industria petrolera, reformas al Código de Trabajo como parte de la política de desarrollo económico-social y el Estatuto Agrario (Decreto 559) para el desarrollo de la economía agrícola-rural y campesina, basada en el respeto a la propiedad privada y aprobación de ciertas innovaciones como las Zonas de Desarrollo Agrario para ser parceladas y entregadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

El articulado del Estatuto Agrario no pasó de ser buenas intenciones (contar con centros de investigación, experimentación, unidades sanitarias, iglesias, mercado, áreas de reserva forestal y centros de recreación) debido a la falta de presupuesto de la instancia encargada de su administración; lo que sucedió al final fue la perpetuación de la agricultura subsistencia entre los

---

<sup>28</sup> Este periodo no fue completado debido a que Castillo Armas muere asesinado en julio de 1957.

beneficiarios, la cual ha impactado en la capacidad de acumulación del sector campesino. Este instrumento legal fue derogado y sustituido por la Ley de Transformación Agraria (Decreto 1551).

Guerra-Borges (2006) explica que, en el marco de diversificación de la agricultura de exportación, además del apoyo al cultivo de café, se promueve, mediante asistencia crediticia e investigación, el cultivo del algodón con dos objetivos claves: cobertura de la demanda interna y diversificación de la agricultura de exportación con miras a mejorar la balanza de pagos. Para la expansión del cultivo se habilitan nuevas tierras en la vertiente del Pacífico y se pone en marcha, con el apoyo del Banco Mundial, el programa de construcción de carreteras.

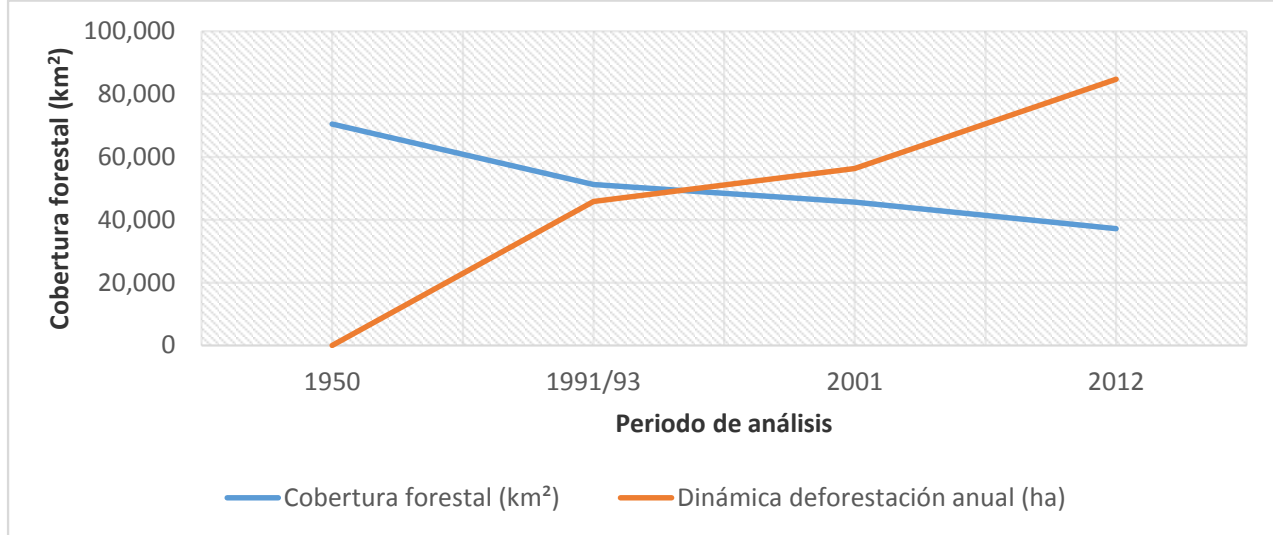
Es innegable que esta iniciativa de desarrollo aportó beneficios económicos, pero también externalidades negativas al país, como la degradación ambiental por el sobreuso del suelo (agotamiento), contaminación de fuentes de agua y suelo por insecticidas, fungicidas y uso de fertilizantes químicos; pérdida de biodiversidad (acuática y continental) y menoscabo del capital natural.

...causó daños a la población y logró que prácticamente se extinguiera la vida silvestre en las regiones algodonerías; incluso, mermó las poblaciones de peces en las aguas de los ríos que arrastraban el deslave de los suelos en tiempo de lluvia... los excesos tuvieron consecuencias ecológicas muy graves. (Guerra-Borges, 2006, pág. 101)

Con datos de Loening & Markussen, (2003); INAB-CONAP-UVG (2006) e INAB-CONAP (2015), en la figura 12 se muestra el inicio y el comportamiento de la deforestación del país, partiendo de 1950 con una cobertura de 70,450 km<sup>2</sup> equivalente al 65 por ciento del territorio nacional, disminuyendo a 47.04 por ciento en 1991/93; 41.86 por ciento en 2001; y 33.31 por ciento en 2012; estos porcentajes equivalen a una tendencia incremental en las tasas de deforestación anual de 0.45 a 1.85 por ciento en el último periodo. El cambio de uso tuvo como destino la expansión de cultivos de exportación (algodón, banano, azúcar y café) y ampliación de la superficie de pastoreo con la finalidad de abastecer el mercado externo de carne bovina, especialmente a los Estados Unidos de América, siendo el Estado el principal proveedor de asistencia financiera.



**Figura 12. Dinámica de la cobertura y deforestación anual en el periodo 1950-2012**



Fuente: elaboración propia con datos de INAB, CONAP, UVG (2006, 2015)

Además de las consecuencias al entorno natural-ambiental mencionadas, la expansión agropecuaria producto de las facilidades financieras y procesos de mecanización agrícola, tuvieron repercusiones sociales negativas. Trabajadores y campesinos, tanto colonos como arrendatarios que cultivaban parte de estas áreas, fueron expulsados, quedándoles como opciones la búsqueda de nuevas tierras de cultivo o convertirse en asalariados, viviendo agrupados en barrios o asentamientos informales y en precarias condiciones.

Según Guerra-Borges (2006) el café y banano dominaron la economía de exportación de Guatemala (90 por ciento del total) hasta mediados de los años sesenta del siglo XX, esta condición cambia a café y azúcar en la década de 1990. Por supuesto, la política de crecimiento económico consideró la infraestructura productiva necesaria: plantas desmotadoras de algodón para la producción de a fibra algodón en oro y semilla para extracción de aceite; concesión de tierras y soporte tecnológico en el cultivo de banano; industria de carne bovina para exportación (mataderos y empacadoras); tecnologías e innovaciones de apoyo en la investigación y desarrollo del cultivo de café; auge y modernización de la industria azucarera con ingenios concentrados en la costa del Pacífico; soporte institucional de asociaciones gremiales organizadas para la producción, procesamiento y comercialización.

Con lo descrito anteriormente puede evidenciarse la existencia y atención de prioridades de tipo gubernamental-privada, hubo impulso a políticas de crecimiento económico con visión monetarista-exportadora de *commodities* o bienes primarios; sin embargo, también da inicio el ritmo depredador de la cobertura forestal a través de la ampliación de la frontera agrícola, cambio de uso del suelo e indicios de contaminación ambiental. Como se puede apreciar, no se presentaron las políticas sociales y productivas compensadoras de los cambios promovidos.

Dosal (2005) reporta que en el periodo de 1954-1970 Guatemala experimenta 16 años de crecimiento económico, sin dejar de señalarla como riqueza concentrada y excluyente. Fue posible, pese a los conflictos internos del movimiento contrarrevolucionario, al reacomodamiento de las fuerzas de poder, arreglos entre actores y definición de roles según los intereses de cada sector visto desde dos ámbitos:

- a) A lo interno del país, la clase política se encarga de reestructurar el espacio político y la división del poder, los militares son los determinantes divisorios entre el poder castrense y el civil-político; y las élites económicas (agroexportadora e industrial) elaboran e implementan las políticas públicas económicas tendientes a modernizar y diversificar la economía mediante las estrategias de integración económica regional y desarrollo industrial, apoyadas por factores como protección arancelaria, bajos impuestos, programas de asistencia e inversión extranjera y políticas laborales represivas y restrictivas.
- b) Desde lo externo, las políticas del Departamento de Estado de los Estados Unidos eran vigilantes del mantenimiento del equilibrio de fuerzas y el poder interno, protección de sus intereses económicos fijados en inversiones de carácter estratégico y persistencia de los principios ideológicos de la Guerra Fría.

#### **4.1.6.2. ARRANQUE DEL MODELO BASADO EN SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1930-1982)**

El sector industrial surge a principios del siglo XX, sus principales impulsores actuaron como oligarcas (poseedores de riqueza y prestigio social) en términos de sus prácticas proteccionistas y una ideología política autoritaria cuya influencia/incidencia política les permitió avanzar dentro de la estructura de poder. Según lo reportado por Dosal (2005), en 1959 mediante Decreto 1317<sup>29</sup> se aprueba la Ley de Fomento Industrial, unida al funcionamiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el aumento de la inversión extranjera, se completa la estrategia de desarrollo industrial de la década de 1960.

Las condiciones para el desarrollo de la industria se dieron por:

La acumulación de capital por medio de la exportación de café, el desarrollo de una infraestructura rudimentaria y el arribo de capital extranjero...La existencia de un sistema ferroviario y portuario, vinculado a las principales líneas marítimas que llegaban a los mercados de Europa y Estados Unidos, facilitó la compra y la instalación de la maquinaria. El sistema bancario brindó una infraestructura financiera primaria para los pioneros industriales... (Dosal, 2005, pág. 47)

Según Furtado (1982), la CEPAL consideró la industrialización no como "...una anomalía, una desviación del principio de las ventajas comparativas, y sí un caso original de diversificación de las estructuras productivas frente a condiciones externas sobremanera adversas." (Guerra-Borges, 2006, pág. 90), cuya propuesta adquiere el concepto de modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, la cual se constituyó en el eje central de la política de desarrollo de varios países.

La política de sustitución de importaciones estimuló, en su inicio, el desarrollo de un "complejo y pesado sistema de protección con elevados aranceles, así como la imposición de cuotas y prohibiciones de importación de ciertos bienes." (Del Búfalo, 2002, pág. 146), fue impulsado con la idea de convertirse en un mecanismo para crear un verdadero mercado interno; se abren proyectos de diversificación agrícola y de industrialización aprovechando la iniciativa del

---

<sup>29</sup> En su Artículo 6 establece que las empresas dedicadas a la explotación de industrias nuevas gozarán de los beneficios como la exoneración por un periodo de diez años del pago de derechos e impuestos de importación; exoneración por un periodo de cinco años y reducción de un 50% en los cinco años siguientes, del impuesto sobre utilidades o de cualquier otro impuesto fiscal que se decreta en el futuro, incluyendo los impuestos aplicables a los dividendos. Artículo 7. Las industrias existentes gozarán de los beneficios de exoneración por un periodo de cinco años del pago de derechos e impuestos de importación, reducciones por un periodo de 5 años del 50% del impuesto sobre utilidades (Guatemala, 1959) y otros beneficios fiscales.

Mercado Común Centroamericano (MCCA), instituido en 1961 en el marco del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, cuyo objetivo central converge en la unión aduanera.

Como se ha descrito en párrafos precedentes, antes de 1944, Guatemala no tiene oportunidad de arrancar con la industrialización, no solo por la fragilidad de su mercado interno sino por los intereses de dos actores determinantes: la élite exportadora y la *United Fruit Company*, quienes no permiten que se modifique la lógica del modelo primario agroexportador principalmente de café, heredado desde la segunda mitad del siglo XIX.

Cuando inicia el proceso de industrialización, como lo indica Jonas (2000) citada por URL (2016), tampoco propicia un crecimiento significativo de generación de empleo formal y estable (pleno empleo), no hubo incorporación real y representativa de campesinos e indígenas del área rural, ni personas del área urbana que carecían de tierra u otros medios producción, dependientes de los ingresos por concepto de la venta de su fuerza de trabajo, muchas veces de manera ocasional.

Santos (2007) y Guerra-Borges (2006) indican que en el periodo de la Revolución de octubre (1944-1954) se promovieron importantes reformas económicas, políticas y sociales, autorización de sindicatos y el diseño de una tímida reforma agraria; además, se impulsa el desarrollo industrial, empezando por el levantamiento del primer Censo Industrial en noviembre de 1946, cuyo análisis muestra que en la estructura de la producción predominaban las industrias de productos destinados al consumo (81%); el parque industrial era un conjunto de empresas pequeñas, destacando la industria del caucho, tres fábricas textiles, una cervecería, cemento y bebidas.

Mediante Decreto 459 de noviembre de 1947 se crea la Ley de fomento industrial, con el propósito central de “aprovechamiento técnico y exclusivo de los recursos naturales disponibles dentro del territorio de la República...en definitiva sus autores cedieron bajo el peso de la realidad que tenían ante sí y terminaron por otorgar incentivos a prácticamente toda clase de industrias.” (Guerra-Borges, 2006, pág. 43), la ley establece la industrialización como una prioridad nacional,

e inicia “...una industrialización basada en el modelo de sustitución de importaciones al otorgar incentivos fiscales y protección arancelaria a las empresas productoras.” (Dosal, 2005, pág. 152)

Guerra-Borges (2006) identifica la presencia de una serie de restricciones que limitaron el objetivo principal de la ley, como fue el caso del bajo nivel de diversificación agrícola, infraestructura de comunicaciones inadecuada, limitada generación de energía eléctrica, falta de una cartera de crédito industrial (había exclusividad para la agricultura), limitada disponibilidad de mano de obra y poco calificada debido al nivel de analfabetismo imperante; presencia de un mercado interno reducido<sup>30</sup>; y la existencia de un clima político hostil a las iniciativas del Gobierno. A pesar de lo anterior, en el primer quinquenio de aplicación de la Ley, se habían instalado 165 empresas destinadas a la producción de lencería, elaboración de licores y curtiembre.

El mismo autor señala que ante la falta de fuentes de financiamiento crediticio, en 1948 se crea el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) como la primera institución financiera, semiautónoma, orientada hacia el desarrollo económico, la primera actividad (de 7 descritas) apuntaba hacia el aumento de la producción de artículos alimenticios esenciales con el fin de combatir el alto costo de la vida. Infortunadamente fue cancelado tras la llegada al gobierno de Carlos Castillo Armas, no solo por su orientación ideológica (anticomunista-liberal), sino porque era necesario combatir cualquier vestigio del gobierno anterior, no importando sus bondades o beneficios programáticos.

Esta institución de soporte financiero-crediticio fue fundamental para el desarrollo del cultivo del algodón, apoyo a la mecanización agrícola, distribución de semillas mejoradas, almacenaje de granos. En el primer año de funcionamiento, según lo anota Dosal (2005), autorizó el 35% de su cartera con destino a créditos industriales. Según Adler, et al, “...financió el adiestramiento técnico en el extranjero de personal guatemalteco y realizó cooperación con técnicos extranjeros estudios sobre agricultura y silvicultura.” (Guerra-Borges, 2006, pág. 49)

---

<sup>30</sup> Se reporta un promedio de 335 quetzales/habitante, con una población de 2.610 millones de habitantes (Guerra-Borges, 2006)

Un rol similar desarrolló en su momento el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), banco de capital estatal fundado en 1971 para apoyar principalmente al pequeño y mediano agricultor a nivel nacional, brindando asistencia técnica y crediticia con fondos propios y de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID/USA). Fue liquidado mediante Decreto 57-97 instrumento legal que también respalda la creación de Banrural con fuerte capital privado.

La visión gubernamental era de coordinar el desarrollo agrario e industrial por la vía del cultivo del algodón. “Con el INFOP financiando el cultivo de algodón en la costa sur, la industria algodonera de Guatemala comenzó a desarrollarse en los albores de la década de 1950, creando una facción agroindustrial moderna de la oligarquía.” (Dosal, 2005, pág. 161). Con miras a la protección de la industria y desarrollo local, Árbenz denunció el Tratado de Reciprocidad firmado con los Estados Unidos en 1936, durante el gobierno de Jorge Ubico Castañeda, el cual establecía aranceles para bienes manufacturados de origen externo, por ejemplo, la prohibición de aumentar los aranceles a la leche importada y los productos cárnicos, creando ventajas competitivas en el mercado a favor de los productores extranjeros.

Según Guerra-Borges (2006) el desarrollo industrial tuvo su auge en la década de 1960, cierta desaceleración en 1970 y decadencia en 1980, periodo en que hubo aporte a la creación y fortalecimiento de un nuevo sector económico y generación de fuentes de empleo de mejor calidad que las ofrecidas por el sector agrícola. Sin embargo, esta condición descrita como favorable hay que contrastarla con medidas como el otorgamiento de incentivos fiscales en grandes proporciones pues no estuvo sujeto o fue en respuesta a una política industrial; como lo señala Bulmer-Thomas, “la política pública siguió favoreciendo la agricultura para la exportación.” (Guerra-Borges, 2006, pág. 153)

Para Dosal (2005) este modelo económico fundamentado en el impulso industrial-empresarial fue el eje de acumulación de capital, adoptado como proyecto nacional de desarrollo, dedicado a la producción de bienes de consumo no duraderos, como textiles, cigarrillos, alimentos, bebidas, ropa y zapatos, utilizando técnicas de producción relativamente sencillas, la mayoría de ellas, empresas familiares. Fue orientado hacia el crecimiento de industrias livianas, bienes ligeros o de equipamiento y aplicación de políticas defensivas del ingreso adoptadas por los gobiernos e

impulsar un mercado de consumo interno. El Estado contribuyó con la protección arancelaria, estímulos fiscales (exención de impuestos) y el financiamiento público de las inversiones, especialmente en infraestructura.

El mismo autor señala que en la parte final de la década de 1930 la producción industrial representaba 13 por ciento del PIB y declina en la siguiente, ocupando apenas el 11.6 por ciento, lo cual se consideraba marginal dentro del total de la economía nacional y era rentable para unas pocas empresas familiares.

Los oligarcas industriales cosecharon utilidades excesivas al explotar mano de obra barata y no organizada, protegidos por concesiones gubernamentales o arancelarias proteccionistas...Al no contarse con una industria de bienes capitales y con solo una industria intermedia, nadie podía presumir de una revolución industrial. (Dosal, 2005, pág. 125)

Se percibe que el camino perseguido era la acumulación de capital y no el crecimiento económico del país, todavía bajo el apadrinamiento o patronazgo del Estado, porque el desarrollo industrial no formaba parte de una política integral de desarrollo: si se remunerara adecuadamente la fuerza de trabajo, incentivaría el consumo interno, mejoraría las capacidades y potencialidades del recurso humano; además no existía una industria de bienes de capital (fabricación de máquinas, herramientas, infraestructura y equipos especializados necesarios para producir otros bienes y servicios), que impulsara una verdadera revolución industrial, predominó por mucho tiempo la industria ligera o liviana y solo una industria intermedia (Cementos Novella), aun con el apoyo de políticas públicas proteccionistas.

Las dos últimas décadas (1970-1980) de este periodo reporta aspectos cruciales para el abandono del modelo económico, como fue el excesivo endeudamiento, constantes déficits fiscales y políticas económicas implementadas en países acreedores. En este escenario hay tres particularidades a resaltar, según lo describe Guerra-Borges (2006):

- a) La crisis de los precios del petróleo ocurrida en 1973-74, la cual representó una época de bonanza para sus poseedores, produciendo excedentes en el mercado internacional de capitales; liquidez internacional que los principales centros financieros mundiales se apresuraron a movilizar; la premisa aquí es: en algún lugar había que colocar este capital acumulado y generar rendimientos.

- b) Al final de la década se observa, curiosamente, aumento de las tasas de interés en Estados Unidos y Europa, provocando presión sobre los compromisos de pago de la deuda; además, deterioro del tipo de cambio de la moneda local frente al dólar estadounidense, aumentando, en consecuencia, el volumen de deuda;
- c) Se produce contracción del comercio mundial haciendo caer los precios de las materias primas, con sus consecuencias negativas en los eslabones de la cadena productiva, se contrajo el consumo y hubo menor demanda de mano de obra.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones por la vía de la industrialización padeció, desde sus inicios, desequilibrios en las cuentas nacionales (desequilibrios en la balanza comercial y déficit fiscal). Dentro de las causas iniciales del agotamiento de este modelo, resumiendo aspectos mencionados por autores como Del Búfalo (2002) y Guerra-Borges (2006), están:

- i) Necesidad de crear condiciones domésticas artificiales para su desarrollo (lo cual es válido o económicamente aceptable para un país agroexportador de materias primas por excelencia histórica).
- ii) Esfuerzos en facilitar la participación de nuevos inversionistas, pero a través de flexibilizar la estructura económica predominante, la cual estaba sujeta a las decisiones de la élite terrateniente participante en el modelo primario de exportaciones, especialmente los exportadores de café y banano.
- iii) Aplicación de acciones mercantilistas como la aprobación de subsidios, reducción de impuestos directos, préstamos a tasas de interés preferenciales y sacrificio fiscal por la exención de impuestos para materiales e insumos importados.

Del Búfalo (2002) identifica los anteriores factores como empresa-industria de carácter esencialmente rentista, ocasionando dificultades y dudas por una verdadera clase empresarial competitiva por la vía de la eficacia productiva. El impulso al desarrollismo había fomentado la mala asignación de recursos y “haber propiciado la distorsión de las funciones propias del Estado.” (Del Búfalo, 2002, pág. 171). Sin embargo, hace una salvedad al expresar que la creación de una economía industrial, en países productores de bienes primarios, implica



necesariamente una modificación expresa de las ventajas comparativas iniciales a favor de la creación de otras.

El proceso de industrialización tuvo su fase de crecimiento más dinámico en los años sesenta; en la siguiente década entró en un período de mayor moderación debido a problemas en el Mercado Común Centroamericano y en el entorno internacional. Después de ello, en la década de 1980, llegaron los años de la crisis y el desarrollo industrial se paralizó, si es que no sufrió involuciones. (Guerra-Borges, 2006, pág. 147)

En varios países de Latinoamérica, según lo explica Del Búfalo (2002), la presión de la crisis y compromisos de la deuda externa tuvieron que ser financiados con recursos de los organismos multilaterales y sucesivas reestructuraciones de la deuda. Como estaba la necesidad de generar nuevos recursos para atender la deuda, la opción decisional era cerrar la brecha entre ingresos y egresos fiscales mediante la reestructuración del gasto público y la recaudación fiscal, lo cual implicaba “complejas reformas en el sistema asistencial, en la educación, salud, en los programas de inversión y en las empresas del Estado, así como requiere de reformas legislativas.” (Del Búfalo, 2002, pág. 142), la decisión fue aplicar recortes proporcionales de todos los gastos, comprometiendo la eficiencia de los programas.

En el caso de Guatemala, ejecutar reformas en la política fiscal-tributaria era y sigue siendo un tema complejo y escabroso (implica promover reformas legislativas y/o existencia de un clima político-económico favorable), por lo que la premisa es que no se optó, al menos por reestructurar el gasto público, sino por recortes en los ya precarios rubros del gasto público como el sistema asistencial, educación, salud y programas de inversión como la construcción y mantenimiento e inversión en infraestructura, lo cual ha venido comprometiendo la ejecución y eficiencia de sus políticas públicas, como lo muestran los indicadores descritos en otra sección.

El modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, impulsado desde la CEPAL y la aplicación de la teoría de la dependencia (menos presencia de capital extranjero, menor abastecimiento externo –en insumos y tecnología- y mayor proteccionismo estatal), “...manifestaron su inoperancia cuando ocurrió la crisis de la deuda externa, y se generaron desequilibrios en la balanza comercial y en otros desbalances como el déficit fiscal.” (URL-VRIP, 2016, pág. 12); por su parte, Del Búfalo destaca que “El estancamiento del modelo de sustitución de importaciones se debió fundamentalmente a que, no obstante, sus esfuerzos por

diversificar las exportaciones a partir de los años 70, no logró en definitiva superar la estrechez del sector externo.” (Del Búfalo, 2002, pág. 129)

Con lo anterior, existe evidencia razonable para indicar que durante la década de 1970 no se tuvo la capacidad de cambiar o controlar los desequilibrios económicos, sociales y financieros. Guerra-Borges lo reafirma al revelar que América Latina y, por ende, también Guatemala:

...siguió siendo dependiente del abastecimiento externo de medios de producción y de recursos financieros; el desarrollo alcanzado fue sumamente inequitativo, se produjo una elevada concentración del ingreso y subsistió un segmento de la población en condiciones de pobreza, se afianzaron las empresas transnacionales y su desarrollo tecnológico fue muy dependiente; no se superaron los problemas reincidentes en la balanza de pagos. (Guerra-Borges, 2006, pág. 138)

Las instituciones políticas y el poder económico son buenos aliados en la obtención de concesiones lesivas, acto administrativo que implica ventajas económicas, cuya práctica ha provocado efectos dañinos a los intereses públicos como fue el otorgamiento, en la primera década de 1900 y por un plazo de 99 años, de derechos sobre las acciones e infraestructura y control de las líneas ferroviarias y los puertos, a la *United Fruit Company*, exención de impuestos de exportación por un plazo de treinta y cinco años y entrega de extensión de tierra para cultivo de banano.

Este dominio de capital extranjero monopolizó las telecomunicaciones, el tráfico ferroviario y el manejo de embarques, operaba sin regulación ni obligaciones tributarias. Acorde a lo reportado por Dosal (2005), en 1920 la UFCO adquiere la empresa eléctrica de la ciudad de Guatemala<sup>31</sup>, completando la conquista estadounidense de la infraestructura económica, haciendo del Estado una figura decorativa y facilitador de riqueza para monopolios y bajo las cuales no puede operar o favorecer ninguna estrategia de desarrollo. Sin embargo, a la oligarquía terrateniente, industrial y financiera le ha servido cualquier forma de gobierno: democracia o dictadura civil o militar para ejercer el poder político, lo que les importa es que el gobierno de turno les delegue el diseño de la política económica y les permita el acceso a las instituciones encargadas de la implementación.

---

<sup>31</sup> Otorgada a la Electric Bond and Share Company (EBASCO) en 1920, subsidiaria de la General Electric.

Estos grupos también demandan permeabilidad para incidir en proyectos o políticas de desarrollo, funciones de asesoría a través de instancias como el Consejo de Estado, en el gabinete de gobierno o injerencia en la política monetaria, cambiaria y crediticia; la élite militar queda al mando de la estructura de gobierno y control directo del Estado, una división de trabajo y poderes en la cual los militares determinaban la política de seguridad y la oligarquía dominaba los asuntos económicos, a veces de forma tácita y otras explícita, por lo menos evidente hasta cuando se empieza a articular la agenda de desarrollo neoliberal. De cualquier manera, esta forma de actuar ha sido desventajosa para impulsar el desarrollo integral del país e ir eliminando las desigualdades sociales y económicas.

Las estrategias desarrollistas siempre han estado protegidas en leyes ordinarias y a veces hasta nivel constitucional como cuando los liberales garantizaron la libertad de industria en 1879 y permitieron concesiones por un término de diez años<sup>32</sup>, lo cual tiene plena validez cuando el apoyo estatal se brinda en las primeras etapas del desarrollo industrial y bajo los criterios de universalidad y transparencia. Sin embargo, las concesiones se convirtieron en exclusivas y de largo plazo, se otorgaron incentivos fiscales y protección a través de barreras arancelarias con el argumento que el empresario no arriesga su capital ante factores como la escasa oferta de mano de obra calificada, el pequeño mercado interno y el peligro de la competencia extranjera.

Se observa una nueva distorsión económica al emplear la influencia política de la oligarquía para obtener concesiones o derechos exclusivos en los negocios empresariales, otorgando considerables ventajas sobre cualquier otro competidor potencial. El Estado promueve monopolios industriales autorizados y subsidiados cuyas consecuencias devienen en empresarios poco competitivos, no hay creatividad productiva ni interés en actualizar o considerar la modernización tecnológica como una prioridad.

---

<sup>32</sup> En el Artículo 20 de la Ley Constitutiva de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de diciembre de 1879 y reformas del 5 de noviembre de 1887 y 30 de agosto de 1897, se describe: “La industria es libre...El Ejecutivo podrá otorgar concesiones por un término que no pase de diez años a los que introduzcan ó establezcan industrias nuevas en la República.”

La reflexión que cabe aquí es ¿No se estaba preparando el escenario para que el modelo neoliberal llevara al salvataje/rescate de lo situación que estaban viviendo los países? Parte de la respuesta la proporciona Guerra-Borges al expresar “...en 1973 terminó la época de oro del capitalismo mundial... fue el principio del fin de la primera ola de globalización de posguerra, así como el periodo en el cual comenzaron a sentarse las bases para la ola de la globalización...” (Guerra-Borges, 2006, pág. 135), el modelo económico sigue vigente hasta ahora.

#### **4.1.6.3. ESQUEMAS PRODUCTIVOS Y APOYO INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL (1970-1985)**

Durante este periodo se da vida a las políticas desarrollistas gubernamentales paralelas a las políticas de colonización implementadas por diferentes gobiernos en la Franja Transversal del Norte (FTN), sur y oeste del departamento de Petén, realizadas en el marco del Decreto 1551 - Ley de Transformación Agraria-, ejecutadas por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) y la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de Petén -FYDEP-<sup>33</sup>.

Estas medidas originan movimientos de emigración en varias regiones del país, pero especialmente del Altiplano, tanto en lo individual como comunidades campesinas de las etnias *q'eqch'ies*, *ixiles*, *mames*, *q'anqobales*, *chuj*, entre otras, hacia el lado norte del país en búsqueda de tierra. “No obstante, también los dirigentes de la contrarrevolución empezaron a fijar un plan de apropiación territorial...” (<https://cmiguate.org/el-campesino-indigena-y-la-colonizacion-del-ixcan-parte-ii/> Recuperado 22.02.2015). En estas zonas predominaba el bosque latifoliado, el cual representaba, según las normas de otorgamiento de tierras, un obstáculo para las propuestas productivas de desarrollo agrícola y pecuario, medida que promovió la destrucción de los recursos forestales a través del cambio de uso del suelo.

---

<sup>33</sup> FYDEP fue creada mediante el Decreto 1286 de mayo de 1959 durante el gobierno del General Miguel Idígoras Fuentes. Institución pública-estatal con autonomía funcional, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, con jurisdicción limitada al departamento de Petén; mediante Decreto 90-84 se designa su dependencia directamente del Ministerio de la Defensa Nacional. Fue derogado según el Artículo 31 del Decreto 52-87 del Congreso de la República de Guatemala –Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural- de fecha tres de septiembre de 1987.

A pesar de las políticas de colonización no hubo cambios sustantivos en las demandas sociales de los campesinos por la tierra, o campesinos sin tierra, como principales destinatarios de una reforma agraria. Como lo exponen Guerra-Borges (2006); URL (2016) y Santos (2007), las instituciones agrarias fueron usadas para los objetivos de militares y grandes terratenientes; se remodeló y diversificó la coalición dominante: ejército y élites económicas y la redefinición de la alianza entre el ejército y la burguesía, sin descartar a funcionarios gubernamentales quienes fueron beneficiados en la obtención de estas tierras como grandes fincas a medida que avanzaba la carretera de la Franja Transversal del Norte.

Durante el gobierno de Carlos Arana Osorio se establece la Corporación Financiera Nacional – CORFINA-, un banco estatal de desarrollo que otorgaría préstamos para inversión directa en la industria, minería y el turismo como parte de la política industrial. Además, se aprueba el Decreto 102-70 (modificado por Decreto 51-81), creando el Sector Público Agropecuario y de Alimentación<sup>34</sup> constituido por las dependencias gubernamentales que tienen competencia para actuar en áreas específicas o generales de la actividad agropecuaria. En el segundo considerando establece que: “...es deber del Estado propiciar las condiciones que requiere la consolidación del proceso de desarrollo agrícola, ampliando sus bases mediante el mejoramiento tecnológico de las actividades productivas, especialmente a nivel de pequeños y medianos agricultores.” (República de Guatemala, 1970)

Con el funcionamiento de estas instituciones se hizo visible el aporte del servicio de extensión rural y asistencia técnica como un bien público, contribución al incremento de la producción agropecuaria, desarrollo de la agricultura familiar y economía campesina. Infortunadamente el impacto no fue el esperado, muchas acciones como el financiamiento y asistencia técnica fue dirigido hacia los sectores mejor capitalizados.

---

<sup>34</sup> Las instituciones que integraron el Sector Público Agropecuario y de Alimentación (SPAA) fueron: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Dirección General de Servicios Agrícolas; Dirección General de Servicios Pecuarios; Jefaturas regionales; Coordinadora consultiva y administrativa; Promotores de investigación, desarrollo, divulgación, comercialización, nacionales e internacionales del SPAA; Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA); Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA); Instituto Nacional Forestal (INAFOR); Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA); Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA).

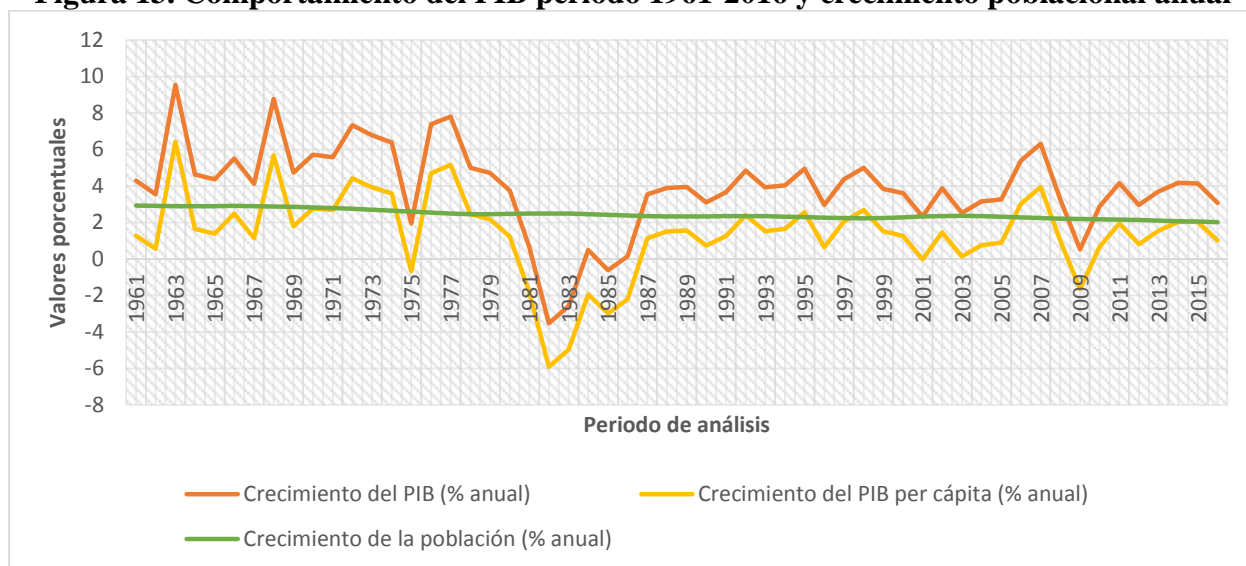
Cuando Guerra-Borges habla de la crisis de la década de 1980, señala que esta fue “...económicamente dramática y políticamente trágica. Lejos de crecer como lo venía haciendo en los años sesenta, la economía se hundió en la crisis y el letargo debido a causas de origen internacional, pero también por causas internas.” (Guerra-Borges, 2006, pág.166)

Dentro de las causas externas se puede mencionar el deterioro de la economía internacional, e internas por la violencia política, habiendo afectado a la población de medianos y bajos ingresos, especialmente a la población indígena. La agricultura de exportación basada en la producción de café y algodón se estancó. El café sufrió el impacto de los bajos precios internacionales del grano y los efectos de la disminución de la producción e incremento de los gastos de control que implicó el ataque de la roya del café (*Hemileia vastatrix*).

Pese a la situación anterior hubo aumento del crédito a la caficultura para el mejoramiento tecnológico, apoyo a la pre-exportación para contrarrestar la disminución del precio internacional del grano, lo cual no es nada insólito dadas las características económicas del cultivo (principal rubro de ingreso de divisas y generación de empleo u ocupación de mano de obra), y por ser de los principales cultivos de soporte de la política económica y apoyo al modelo primario de exportación junto al azúcar, cardamomo y banano.

Partiendo de los resultados de la tasa de crecimiento del PIB (Figura 13), la recesión económica del país se agudiza. Entre 1982 a 1985 se reportan tasas negativas, con leve recuperación en 1984 (0.496%); finaliza en 1986, con tasas no negativas, pero todavía indicativas de estancamiento (0.143%). En 1987 se supera la crisis con valor 3.54 por ciento de crecimiento, y en los siguientes años no se observó otro grado de recesión similar, aunque si hubo repercusiones en 2009, derivadas de la crisis económica global del 2008.

**Figura 13. Comportamiento del PIB periodo 1961-2016 y crecimiento poblacional anual**



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial/DataBank.

El producto por habitante muestra comportamiento similar dado que se mantiene una tasa de crecimiento poblacional de 2.46 en 1980 y 2.01 en 2016, aunque evidencia un escenario de tipo tendencial a la baja (en un periodo de 36 años se ha reducido 0.45%), el problema radica en la dinámica de altibajos e incertidumbre que ha tenido el crecimiento económico del país.

La inestabilidad política fue otro factor que caracterizó este periodo. El 23 de marzo de 1982 ocurre el golpe de Estado contra el gobierno de Fernando Romeo Lucas García, teniendo como causa determinante la alianza de las élites o coalición de sectores militar y empresarial que dominó la vida política en la década del setenta<sup>35</sup>, asumiendo el poder un triunvirato y posteriormente José Efraín Ríos Montt se autonombra presidente; se deroga la Constitución Política de 1945 y se promulga el Estatuto Fundamental de Gobierno (Decreto 24-82).

En el informe Guatemala Nunca Más -El entorno histórico-, de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (1998), se menciona que durante el lapso de gobierno de Efraín Ríos Montt, este personaje, en su afán de congraciarse con algunos de sus socios brinda apoyo al pseudo-pluralismo político, aprobación de planes económicos con sesgo a favor de élite

<sup>35</sup> Gobiernos militares de Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974), Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978) y Fernando Romeo Lucas García (1978-1982).

empresarial a través de estímulos fiscales a la agroexportación, restricción de importaciones y reducción del déficit fiscal y líneas de crédito especiales, junto a otras medidas como el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y reducción del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Tras el deterioro del clima político, el 8 de agosto de 1984 (17 meses después) ocurre otro golpe de estado promovido por fuerzas militares y encabezado por Oscar Humberto Mejía Víctores.

La política fiscal implementada en tres gobiernos sucesivos (Lucas García, Ríos Montt y Mejía Víctores) fue otra variable que empeoró la situación económica. Según Guerra-Borges (2006), en 1981 el déficit fiscal fue de 8.6 por ciento del PIB, debido, entre otras causas, a la reducción de la base sobre la cual se cobraba el impuesto sobre exportación de algodón y café, y para financiarlo, como ha sido común, se recurre al endeudamiento interno (emisión de bonos) y externo, modificación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a favor del sector privado, reducción de impuestos como el IVA (del 10 al 7%) y ampliación de la lista de exenciones.

Guerra-Borges (2006) comenta que al tomar malas decisiones sobre política fiscal se obtuvieron malos resultados en la recaudación fiscal y oposición sectorial a cualquier reforma tributaria, la opción que le quedaba a la autoridad gubernamental era la reducción del gasto público (reducir gastos de mantenimiento) a costa de los servicios básicos a la población.

Dosal (2005) dice una verdad a medias y contradictoria cuando indica que la oposición del sector privado al aumento de impuestos, en la década de 1960 y 1980 es un legado de la falta de confianza inducida por los gobiernos corruptos y autoritarios de principios de siglo XX, refiriéndose especialmente a Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), Carlos Herrera Luna (1920-1921), Lázaro Chacón Gonzales (1926-1930) y Jorge Ubico (1931-1944). Sin embargo, ha sido una oposición histórica, sistemática y permanente; el autor deja de mencionar u omite el mercantilismo perseverado de los empresarios industriales a través de los incentivos fiscales, niveles de protección arancelaria y exención de impuestos, unido a la evasión y elusión; además de la mediocridad en la ejecución de las políticas públicas.

De la misma manera, no es justificable que la existencia de un ambiente político corrupto obligue a la cooperación ilícita entre los empresarios industriales y el gobierno. La deontología con los códigos de conducta y principios de moralidad deben prevalecer ante las malas prácticas que han



llevado a tener, en la actualidad, un Estado cooptado, débil e ineficiente en el cumplimiento de su mandato.

Sin duda, fue una década pérdida por el deterioro fiscal y financiero, en lo económico, social, político, cultural e institucional, teniendo como principal perdedor a la población rural, campesina-indígena de menos recursos; pero también, con grandes ganadores como las élites empresarial y militar. En sentido positivo, fue la puerta de entrada a la etapa esperanzadora de cambio fundamental y de lo posible dentro del sistema democrático, que supondría la existencia de una democracia representativa, con anhelos de traer consigo decisiones y resultados como mejor salud, empleo, educación, seguridad y mecanismos de atención a los niveles de pobreza, pero infelizmente, este no fue el caso.

Las críticas al sistema desarrollista, como es de esperar y más cuando se planteaba, de manera subyacente, el cercano cambio de paradigma económico, fueron promovidas por los reformadores neoliberales, arremetiendo contra las políticas de uso de incentivos en los sectores económicos agrícola-ganadera (Estado desarrollista) o en la promoción del desarrollo industrial (sustitución de importaciones).

En el primer caso se argumenta que había "...una pésima asignación de los recursos que se traducía en una economía sumamente ineficiente que generaba pobreza y desigualdad...los controles, prohibiciones y regulaciones creaban condiciones artificiales para privilegios clientelares." (Del Búfalo, 2002, pág. 171). En el segundo caso, se arguye, con la intención de establecer argumentos a favor del modelo neoliberal, que el Estado había descuidado su función hacia el desarrollo social a favor de su función como productor al disponer y transferir recursos para "financiar déficit de empresas públicas ineficientes, mientras que los hospitales y las escuelas se deterioraban." (Del Búfalo, 2002, pág. 171)

Para Del Búfalo ambos argumentos eran correctos y afirma que en esto radica el aspecto positivo al haber impulsado la reestructuración neoliberal, pues los países deseaban salir del estancamiento y crisis económica de la década de 1980. "Los reformadores prometían que la globalización y las reformas reducirían sustancialmente tanto la pobreza como la desigualdad. El

mercado, libre de interferencias y abierto al mundo, asignaría adecuadamente los recursos y eliminaría los nichos de rentas injustificadas...” (Del Búfalo, 2002, pág. 172)

Desafortunadamente, poco o nada ha cambiado, si bien, hubo apertura a la modernización y reforma del Estado cuyo antecedente fueron “...las crisis fiscales caracterizados por los déficits presupuestarios y el final del modelo desarrollista que profundizaron las medidas de ajuste estructural<sup>36</sup>.” (Alonso, 2014, pág. 33), antes de finalizar el siglo XX se estaba acentuando la brecha de desigualdad entre las fuerzas económicas poseedora de los medios de producción y la población de escasos recursos económicos.

En anotaciones del Banco Mundial (1998) se reconoce que lo que se ha obtenido es que el crecimiento no fue acompañado de fuerte demanda laboral en el sector formal (se ha aumentado el desempleo formal o el empleo informal); el crecimiento de las exportaciones se ha concentrado en las industrias intensivas en recursos naturales; y las diferencias salariales entre mano de obra calificada y no calificada parecen haberse ampliado. La distribución del ingreso no ha mejorado y en algunos países se ha deteriorado, lo que ha provocado que las tasas de pobreza sigan siendo altas; la inseguridad económica para los pobres y la clase media, relacionada con la inseguridad laboral y la volatilidad del ingreso han tendido a aumentar (exclusión de las familias más pobres del mercado formal de trabajo).

En los años 1960-1980 y dentro del marco institucional del desarrollo rural integral y del Sector Público Agropecuario y de Alimentación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- y de los servicios de extensión agrícola (liquidados en la década de 1990), los programas y proyectos del enfoque de la Revolución Verde se incorporan a la producción de alimentos, los cuales contribuyeron a la producción y consumo local, así como excedentes exportables (logros en la productividad agrícola). Según Escobar (2007) se produjo e introdujo una nueva categoría de clientes (los pequeños productores) al aparato de desarrollo bajo

---

<sup>36</sup> Conjunto de medidas de tipo económico impulsadas por los organismos multilaterales para reducir los déficits fiscales, focalizar el gasto, apertura o facilidades a la inversión internacional y buscar el desarrollo de los mercados y el comercio exterior.

la visión economicista e influencia de los paquetes tecnológicos, además de dar importancia a los monocultivos buscando el incremento de las exportaciones y la producción de alimentos.

Las bondades de la Revolución Verde fueron de corta duración y no logró asegurar una situación de autosuficiencia alimentaria permanente, los paquetes tecnológicos requerían de suelos de calidad, eran dependientes de insumos externos monopolizados (fertilizantes, insecticidas, fungicidas, semilla de híbridos y variedades mejoradas), el incremento del producto agrícola y los beneficios derivaron en una considerable concentración de riqueza en el sector agropecuario, principalmente de la clase terrateniente.

#### **4.1.6.4. LOS EFECTOS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO (1960-1996)**

Desde el periodo contrarrevolucionario y previo al ingreso del modelo económico neoliberal, existió una dinámica de tendencia moderada a consecuencia del mantenimiento del sistema productivo dependiente del modelo primario de exportaciones, basado en los cultivos de café, banano y caña de azúcar, los cuales, en la década de los ochenta, estuvieron sujetos a problemas como la débil demanda externa y precios del café a la baja; además del abandono del cultivo del algodón, sin embargo, hay otras variables a tener en cuenta, por su repercusión en la situación de la economía de esta década.

Dentro de estos factores a considerar está el conflicto armado interno, como el mayor de los hitos históricos de impacto individual y colectivo en Guatemala, en las que las acciones de insurgencia y contrainsurgencia practicadas en el marco de una guerra ideológica tuvo fuerte repercusión en diversos ámbitos. Fue la lucha interna que padeció el país por un lapso de 36 años, tiempo durante el cual hubo violaciones a los derechos humanos, violencia política, se desarticuló el tejido social, se destruyó e impactó sobre las lógicas productivas y medios de vida de las familias campesinas indígenas y ladinos pobres.

Los factores internos que dieron origen al conflicto armado interno destacan, sin entrar en mayores detalles: "...la violencia estructural, política y social, la concentración del poder económico y político, el carácter racista y discriminatorio de la sociedad, la desigual estructura

agraria [reposicionada en el movimiento contrarrevolucionario de 1954], el autoritarismo y la militarización.” (URL, 2016, pág. 11)

En el caso de Guatemala, cualquier movimiento, social o armado, emanaba siempre del estado de necesidad: la necesidad de salir de la explotación y la miseria esclavista. No hacían falta estímulos exteriores, ni modelos a imitar, ni sesudas teorías de importación, las enfermedades del mundo presentaban aquí, sus síntomas más graves. (Santos, 2007, pág. 82)

En lo externo se pueden apreciar elementos principalmente ideológicos, políticos y económicos propios de la Guerra Fría (capitalismo, socialismo, comunismo, nacionalismo, conformación de bloques de países alineados y no alineados) por la rivalidad de las dos superpotencias de la época: Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

La Guerra Fría fue un movimiento bipolar de enfrentamiento entre las dos superpotencias vencedoras en la segunda guerra mundial. El mundo quedó dividido en tres partes:

...un grupo de sociedades, en su mayor parte opulentas y democráticas, encabezado por los Estados Unidos, enfrentados en una rivalidad ideológica, política, económica y, a veces, militar generalizada con un grupo de sociedades comunistas más pobres, asociadas a la Unión Soviética y encabezadas por ella. Gran parte de este conflicto tuvo lugar fuera de estos dos campos, en el Tercer Mundo, formado por lo general por países pobres, carentes de estabilidad política, recién independizados y que se declaraban no alineados. (Huntington, 2001, pág. 16)

En referencia a las consecuencias sociales-trabajo derivadas del conflicto armado se indica que:

El cierre de los espacios democráticos y el inicio de la confrontación militar interna, apartaron radicalmente a los empresarios de las organizaciones sindicales y campesinas. Se favoreció un clima de enfrentamiento que creó división y desconfianza. La posibilidad de encontrar una sana relación entre capital y trabajo se diluyó, lo que produjo un modelo basado en la alta concentración de riqueza para el sector empresarial y la generalización de la pobreza para la mayoría de los trabajadores. (Villacorta, 2018a, pág. 34)

Puede colegirse, la existencia de un institucionalizado terrorismo de Estado atacando pueblos y comunidades rurales, provocó la expulsión de la población hacia las montañas, migración hacia regiones del sur de México o reasentarse en sitios controlados. Según las anotaciones de Guerra-Borges (2006), el conflicto indujo el desplazamiento forzoso de muchas comunidades, origen principal de la creación de la organización denominada Comunidades de Población en Resistencia (CPR). Fueron “comunidades trashumantes viviendo en medio de la guerra.” (Santos, 2007, pág. 289), en condiciones irracionales, bajo movilización y violencia constante, con sentimientos de persecución e inestabilidad emocional, durante un periodo de 2 a 3 quinquenios,

escondiéndose y huyendo en un ambiente hostil como los bosques húmedos de la Franja Transversal del Norte.

Fue el origen de muchas migraciones y refugiados en México, miles de muertos y desaparecidos, pérdidas materiales en centros de producción como las cooperativas y fincas privadas; los costos de la cobertura del gasto militar desde el presupuesto nacional, tanto de las fuerzas regulares como los Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC), no sería extraño que fuese a costa de sacrificar el soporte financiero de políticas sociales; fue evidente el impacto de la violencia política y militar en contextos urbanos y rurales.

El golpe de Estado del 23 de marzo 1982 derroca a Lucas García y Ríos Montt lleva a cabo “...una de las contraofensivas más brutales en la historia de América Latina. Según sus propios recuentos, el ejército destruyó 440 aldeas, asesinó o desapareció a cien mil personas y desarraigó a un millón de habitantes.” (Dosal, 2005, pág. 236)

Al final del periodo de conflictividad armada (1985-1996) “...la contradicción entre empresarios y trabajadores bajó de intensidad, pero algunos efectos negativos persistieron...organizaciones religiosas, populares y sindicales, demandan ante CACIF y el Estado en general, un nuevo orden económico y social.” (Villacorta, 2018a, pág. 34). En el año 1985-86 se abre el espacio democrático, se promulga la Constitución Política y se instauraba lo que pudo ser un modelo democrático representativo, dejando atrás los gobiernos militares. Según Prats, en referencia a Latinoamérica y a los indicadores de desarrollo democrático:

...dieron un gran salto adelante con las transiciones del autoritarismo a las democracias, pero se estancaron pronto y en algunos casos han retrocedido. Los indicadores de libertades civiles se están deteriorando en bastantes países. El estado de Derecho no avanza y hasta retrocede en algunos casos. Sucede lo mismo con los indicadores de corrupción y eficacia del gobierno. (Prats, 2016, pág. 2)

En la historia nacional, el momento de apertura democrática fue un parteaguas, pues quedaba atrás el concepto autoritario, represivo y militarista, al menos como discurso y dentro de la participación directa del Estado, porque en la realidad se daba continuidad a las formas tradicionales de explotación, manejo de los modos y medios de producción y una frágil democracia, en general, un contexto muy similar al que prevalecía en el siglo XIX de enfoque patrimonialista continuado. Para empeorar la situación del país se da la cooptación del Estado:

...una nueva clase (los politiqueros corruptos) surgiría con asombrosa rapidez para apropiarse del sistema político. Una vez consumado su propósito, encontraron el mecanismo perfecto para favorecer su enriquecimiento ilícito: olvidarse de sus funciones constitucionales para gestionar intereses de grandes capitales criollos...se apropiaron de los recursos públicos, legislaron para sí mismos... (Villacorta, 2017, pág. 28)

Se puede enfatizar en que se tiene una ley suprema definida como el contrato social que rige la organización jurídica y política del Estado y los derechos de los ciudadanos; sería muy temerario expresar que quedaron atrás las luchas ideológicas e intentos de dictaduras militares y que se forjó un esquema de sistema democrático representativo; la realidad es que se vive dentro de un contexto ampliado y complejo en lo económico, social y en lo productivo-extractivo, existen relaciones e interacciones entre el poder político y las actividades de los agentes económicos que trastornan el rol del Estado y las responsabilidades ante la sociedad.

Dentro de las actividades mencionadas se identifican privilegios a empresas privadas como las exenciones dirigidas hacia determinado sector o grupo, evasión de impuestos (defraudación aduanera y tributaria), contrabando y corrupción<sup>37</sup> en el manejo de la cosa pública, la política partidaria es sujeta de financiamiento comprometido y politiza los programas sociales. Al final, el modelo económico de sustitución de importaciones por la vía de la industrialización, tampoco el desarrollista ni el modelo neoliberal han reducido tanto la pobreza como la desigualdad causada, entre otros factores, por la inequidad.

Desde la transición autoritarismo-democracia de 1986 puede argumentarse que poco o nada ha cambiado pues “...existe un alto nivel de frustración: la pésima funcionalidad de los servicios públicos, aumento de la pobreza, así como el auge de la delincuencia, la violencia e inseguridad ciudadana.” (Villacorta, 2018b), además de desempleo y la desnutrición. Según el mismo autor, la delincuencia común se erradica con prevención, vigilancia, educación y desarrollo social, con oferta de empleo sustentable y mejores oportunidades para el conglomerado de jóvenes que anualmente se incorporan al mercado de la fuerza laboral, aspectos que continúan ausentes o pendiente de ser atendidos.

---

<sup>37</sup> Según Menkos (2017), un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- y OXFAM Internacional, evidenciaba que la corrupción en el presupuesto de 2015 pudo haber sumado cerca de 4.2 millardos de Quetzales, equivalente a 6% del presupuesto de Q. 70,600 millardos (Decreto Legislativo 22-2014).

#### **4.1.7. NEOLIBERALISMO Y GLOBALIZACIÓN: ECONOMÍA ABIERTA Y DESREGULADA (1983 A 2015)**

La teoría del libre mercado proviene de pensadores ingleses en respuesta "...a los trastornos de la primera época de la industrialización...", con su creencia central en que la sociedad humana debe subordinarse a mercados autorregulados...estas creencias se convirtieron en el principio organizativo de la economía mundial." (Polanyi, 2003, pág. 25); describe como un gran defecto del liberalismo la subordinación de muchos de los propósitos humanos a la lógica de un impersonal mecanismo de mercado. En la parte introductoria del libro *La gran transformación* se sostiene que "...la creación de una economía de mercado autorregulada requiere que los seres humanos y el ambiente natural se conviertan en simples mercancías, lo que asegura la destrucción tanto de la sociedad como del ambiente." (Polanyi, 2003, pág. 28)

##### **4.1.7.1. EVENTOS PROMOTORES Y CARACTERÍSTICAS DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL**

El ingreso del neoliberalismo se observa después del "...agotamiento del estructuralismo-desarrollista, evidenciado por la crisis de la deuda externa y reforzada por el derrumbe del socialismo real [1989] y el proceso de globalización, resurgirán las ideas liberales renovadas con el prefijo nuevo, dando origen al nuevo liberalismo..." (Mujica & Rincón, 2010, pág. 300)

Viéndolo de manera resumida, según Guerra-Borges (2006), el surgimiento del neoliberalismo tuvo tres canales o vías: el primero fue el estancamiento del comercio internacional, cae la demanda de productos latinoamericanos en los países industriales, con resurgimiento del proteccionismo en los países desarrollados; el segundo fue el elevado nivel de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, se eleva la carga del servicio de la deuda externa e incremento considerable del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La tercera vía fue el cambio radical de menos ingreso neto de capitales, al mismo tiempo que aumentaba el servicio de la deuda y crecía el monto de utilidades remitidas a los países centrales.

La corriente del neoliberalismo se rige y nutre por la doctrina del Consenso de Washington, la cual se fundamenta en diez enunciados:

i) privilegiar las políticas que permitieran lograr la disciplina presupuestaria-fiscal, ii) cambios en las prioridades del gasto público en educación y salud; iii) realizar la reforma fiscal-tributaria; iv) dejar que el mercado determinara los tipos de interés positivas; v) mantener tasas de cambio competitivas, vi) realizar una política de liberalización comercial; vii) permitir una política de apertura respecto a la inversión extranjera directa (IED); viii) política de privatizaciones de empresas del Estado; ix) política desreguladora de los distintos sectores de la economía; y x) comprometerse a proteger los derechos de propiedad de la piratería. (URL-VRIP, 2016, pág. 12; Del Búfalo 2002, pág. 140)

Sin embargo, los promotores intelectuales del mencionado Consenso dicho de manera sarcástica “paladines del saber, educados en las mejores universidades del mundo, prestos a arrojar sus deslumbrantes luces neoclásicas...sobre las tinieblas del atraso intelectual latinoamericano cuya naturaleza social y política comprendían muy poco...” Búfalo, 2002, pág. 138), habían seguido fieles al racionalismo instrumental que acompañó la teoría del desarrollo desde sus inicios. Hubo “...fe ciega en la ciencia, unida a la idea del progreso a la occidental como valor universal y a la falta de conciencia de los propios límites intelectuales y de acción colectiva iban a producir resultados calamitosos.” (Prats, 2016, pág. 4)

Comparando los dos modelos de desarrollo económico “...el desarrollismo se apoyaba en el dirigismo estatal y en la inversión pública como motores del crecimiento, en cambio, el neoliberalismo confía en el mercado y en la inversión privada extranjera...” (Del Búfalo, 2002, pág. 155), adicionando también que la estrategia neoliberal debe contener elementos como montos elevados de inversión, aumento del ahorro interno e incremento del flujo neto de capitales; además de ciertos requisitos básicos: gobernabilidad, una situación política estable y un marco institucional eficiente que garantice seguridad jurídica y conductas sociales favorables al sector privado. Además, una política macroeconómica consistente y predecible (apertura exterior, liberalización y desregulación del mercado interno).

En los apuntes de Guillén sobre Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina se describe una serie de elementos que anuncian y promueven el avance de este modelo económico. En la fase de transición entre el modelo de sustitución de importaciones y el neoliberal, se aplicaron políticas económicas restrictivas que anticiparon la implantación de las que después serían bautizadas como reformas estructurales como la apertura comercial y la desregulación financiera; se buscó proyectar los sistemas productivos hacia el exterior como consecuencia de las tendencias mundiales; y concurrió:



...un compromiso político, un entramado de intereses entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las élites internas de América Latina. Estas buscaban con su inserción en la globalización una salida de la crisis y un nuevo campo de acumulación para sus capitales. (www.fing.edu.uy/catedras/economia/teorico/Teorico\_alur1\_DesarrolloAL.pdf Recuperado 21.01.2019)

Otros aspectos que caracterizan a este modelo económico pueden agruparse en tres enfoques:

- a) Economía abierta y desregulada. La exportación convergió como el eje del régimen de acumulación; los grupos privados internos y los países endeudados encontraron una opción para reconvertir sus empresas y enfocarlas hacia el mercado externo principalmente hacia Estados Unidos; hay recomposición del sistema productivo y acentuada la dependencia respecto de las importaciones; el progreso técnico absorbido por el sector exportador no se ha irradiado al conjunto del sistema productivo (no crea cadenas productivas internas), lo que impide la construcción de una base endógena de acumulación de capital;
- b) Reclama e implementa una apertura financiera como centro de su estrategia económica. Bresser-Pereira (2007) indican que el ingreso masivo de flujos externos provocó la sobrevaluación de la moneda y un nuevo ciclo de endeudamiento externo, incidiendo en la fragilidad y vulnerabilidad financiera; hay libre acceso a la inversión extranjera directa (IED) y eso es un atractivo en el mercado de capitales.
- c) Generación de complejidades y debilidades en lo productivo y laboral. Acentuó y tornó más compleja la heterogeneidad estructural del sistema productivo y la estructura social; ha afectado la capacidad negociadora de la clase trabajadora, tampoco ha producido el empleo esperado, pero sí ha incrementado el empleo informal, caracterizado este último por carecer de seguro social, derechos laborales y estatus legalizado de su actividad económica.

#### **4.1.7.2. EL MODELO NEOLIBERAL EN GUATEMALA, HECHOS Y CONSECUENCIAS**

Si se deseara establecer una fecha de ingreso del modelo económico neoliberal en el quehacer del Estado guatemalteco, sería 1993, partiendo con el argumento de la reforma del Artículo 133 de la Constitución Política<sup>38</sup> con el que culmina oficial y constitucionalmente la etapa desarrollista del

---

<sup>38</sup> "Artículo 133 (Reformado)...Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto; garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias. Con

Estado, recibiendo una de las más grandes y controversiales políticas económicas. Desde 1995 y resultado de estas acciones de reforma, “...todos los presupuestos anuales de ingresos y gastos del Estado presentan déficits que son cubiertos con deuda pública bonificada adquirida en el sistema financiero privado.” (Alonso, 2014, pág. 40)

La reforma constitucional prohíbe al Banco de Guatemala brindar financiamiento directo o indirecto, ni garantía ni avales al Estado, a las entidades descentralizadas o autónomas y entidades privadas no bancarias; se privatiza el financiamiento del Estado, con énfasis al Gobierno central “...ésta es la meta primordial del modelo neoliberal, cuyo fundamento en materia financiera es esencialmente monetarista.” (Guerra-Borges, 2006, pág. 191)

Del Búfalo (2002) indica que la dependencia de la deuda pública interna hace que la economía nacional dependa de las expectativas de los agentes económicos, incrementando su inestabilidad; esto provoca el acrecentamiento del costo de los recursos que obtenga el Gobierno de Guatemala en Operaciones de Mercado Abierto, los grandes beneficiarios han sido los bancos privados extrayendo o generando grandes ganancias financieras libres de riesgo.

Para Guerra-Borges la banca ha desnaturalizado su función de intermediarios financieros, manejándose bajo una visión rentista, acciones que han tenido impacto en la producción:

...al destinar estos recursos a bonos que pagan un interés libre de riesgo, se desincentiva el crecimiento económico, pues no están financiando proyectos productivos a través del crédito. [Si se cumpliera este aspecto le permitiría a la economía productiva nacional ajustarse, en condiciones eficientes] “...a los cambios derivados de la liberalización comercial y financiera y a los cambios que impone un entorno internacional totalmente transformado. (Guerra-Borges, 2006, pág. 207)

El incremento de la deuda externa puede poner en riesgo la estabilidad macroeconómica del país. Según datos del Banco de Guatemala, la deuda pública total del país, registrada al año 2016, asciende a 125,935.46 millones de quetzales, distribuida en 65,641.8 millones de deuda pública

---

ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso a solicitud del presidente de la república. La Superintendencia de Bancos, organizada conforme a la ley, es el órgano que ejercerá la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras, de seguros y las demás que la ley disponga.”

interna bonificada<sup>39</sup> y 60,293.66<sup>40</sup> de deuda externa bruta del sector público, cantidades que en valores porcentuales equivale a 52.12 y 47.88 respectivamente. El total de la deuda pública equivale a 24.3<sup>41</sup> por ciento del Producto Interno Bruto, encontrándose a solo 0.70 por ciento del nivel de sostenibilidad (relación Deuda/PIB). Según opinión del Fondo Monetario Internacional (FMI) y para las economías emergentes como Guatemala<sup>42</sup> es de solo el 25 por ciento del PIB, rozando en la actualidad el límite hacia el rango relativamente peligroso del nivel crítico de 40 por ciento.

Bajo los lineamientos del Fondo Monetario Internacional y las medidas de ajuste estructural, en la segunda parte de la década de 1990 se desarrolla la reestructuración o desmantelamiento de las instituciones del Estado relacionadas con la economía productiva, pasando a primer plano la economía financiera, se dio paso a la agenda de inversiones de acumulación como la principal acción de los gobiernos desde el año 1996 a 2010.

Las reformas impulsadas por el gobierno respondieron a los procesos de ajuste estructural en el que no solamente incorporaron reformas fiscales y tributarias, que siempre fueron en beneficio del sector empresarial, sino el plan de privatización que contempló el sector eléctrico. (Alonso, 2014, pág. 53)

Se observaron procesos de privatización de bienes públicos, venta de acciones y participación de capital, como lo ocurrido durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996-99) con la Empresa Eléctrica de Guatemala S.A (EEGSA), Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA) y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), hubo disminución del papel del Estado en los procesos productivos; recomposición del sistema productivo, cierres de centros de investigación y extensión agropecuaria o reducidos a nivel mínimo operativo y, la acentuada dependencia respecto de las importaciones y el rol del mercado.

---

<sup>39</sup> Como referencia comparativa, en 1980 era de 742 millones de Quetzales (Banco de Guatemala, 2017)

<sup>40</sup> Tasa de cambio utilizada para el cálculo fue de 7.52213 (Tasa oficial reportada por el Banco de Guatemala al 31-12-2016)

<sup>41</sup> Estimación sobre la base de 521,836.90 millones de Quetzales (estadísticas del Banco de Guatemala, dato a 2016).

<sup>42</sup> Según opinión del FMI la relación es de 25% del PIB con un nivel crítico de 40% (MINFIN, 2012)

#### **4.1.7.3. INVERSIONES EN EL MODELO ECONÓMICO-PRODUCTIVO Y LA VISIÓN DEL DESARROLLO**

El papel de los recursos financieros presenta bajo nivel de prioridad para atender los requerimientos del sector productivo y sus derivaciones en la seguridad alimentaria. La situación de los recursos financieros para inversión, al ser observados en el contexto del modelo de desarrollo neoliberal, suelen plantearse tres opciones suplementarias a la Inversión Extranjera Directa (IED) como es el caso del ahorro público, la inversión pública (gasto de capital) y el endeudamiento del Estado para completar el financiamiento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado<sup>43</sup>. La IED en Guatemala no han tenido gran impacto en la expansión del aparato productivo por ser insuficiente en relación con los requerimientos de crecimiento que demanda el país; además de ser susceptible y sensible a las coyunturas o incumplimiento de requisitos como gobernabilidad, situación política estable y un marco institucional eficiente que garantice la certeza jurídica y conductas favorables al sector privado.

Las opciones que se tiene en Guatemala para impulsar el desarrollo, además de las ventajas de la IED, es por el lado de la inversión pública, pero tiene la premisa del ahorro público. Esta variable puede darse a través de la reducción o contención del gasto, pero se realiza mediante el sacrificio de fondos para atender la pobreza y otras demandas sociales, cuando hay otros rubros que pueden ser utilizados o reencauzados como el caso del arbitrario y desmesurado uso de bonos (de riesgo, productividad, vacacional) y pactos colectivos mal negociados, gastos de funcionamiento (plazas innecesarias, teléfono, viáticos, viajes), el gasto militar, asignación de obras sin respuesta a prioridades, por citar algunas; al no hacerlo se da muestra de la poca visión política de los decisores sobre el presupuesto del Estado.

Del Búfalo (2002) es de la opinión que la inversión privada como el caso de Guatemala, resulta insuficiente debido a la limitada capacidad empresarial existente y el poco interés en invertir en el mercado nacional; además de los temores a coyunturas como la que surge en 2015 y prevalece a final de 2017. Hacer inversiones privadas tiene el objetivo central de obtener beneficios económicos (renta sobre el capital invertido) lo cual es lógico desde la visión empresarial, sin

---

<sup>43</sup> Decreto 14-2015. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016.

embargo, los márgenes de ganancias muchas veces exageradas o desmedidas se da a costa de la desvalorización de la mano de obra o competitividad del trabajador, la productividad empresarial está basada en la reducción del salario real<sup>44</sup> y no sobre la producción y estructura de costos, promueve la elusión o exención de impuestos y búsqueda de privilegios fiscales.

Para Aschauer (1989) citado por Del Búfalo (2002), la inversión pública cuyo origen es la utilización del dinero recaudado en impuestos, puede representar el motor del desarrollo del país y tiene un efecto sobre el crecimiento en intensidad doble que la inversión privada. Resultase positivo si se usara especialmente en la expansión y mantenimiento de la infraestructura vial y productiva, obtención de beneficios dirigidos a la población con menores oportunidades mediante la atención de servicios (educación, salud, vivienda, seguridad alimentaria, protección ambiental), desarrollo de proyectos productivos, promoción de actividades comerciales e industriales con el propósito de generar empleo y mejoramiento de la calidad de vida en general. En torno a la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación para 2018, se indica que:

...la reducción de lo público a la más mínima expresión no solo limita la producción de bienes y servicios públicos que cohesionan y construyen una identidad colectiva y proveen algún mínimo bienestar, sino que allana el camino para un Estado incapaz de responder a su mandato constitucional, con menos capacidades burocráticas e infraestructurales, más fácil de capturar y con menos legitimidad. (Menkos, 2017, pág. 26 )

Al razonar sobre los tres aspectos anteriores sobre orientación de las inversiones hacia el modelo económico-productivo: Inversión Extranjera Directa (IED), Inversión pública e Inversión privada, la decisión queda en poder de la tecnocracia de la administración pública para nada comprometida con el interés nacional y, las decisiones políticas del Congreso de la República, infortunadamente a cargo de funcionarios cuestionados por su falta de ética y transparencia.

La razón predominante es que al existir insuficiente IED e inversión privada, se sacrifica, en alguna medida, rubros del presupuesto con impacto social, se privilegia la infraestructura vial con ejecución privada, cobertura de gastos de funcionamiento y se opta por la deuda pública (interna

---

<sup>44</sup> Salario expresado en medios de vida y servicios de que dispone el trabajador. Indica la cantidad de artículos de consumo y de servicios que puede comprar un trabajador con su salario nominal (en dinero). Autores como Boríssov, Zhamin, & Makárova (2017) indican que la magnitud del salario real es determinada por la dimensión del salario nominal y por el nivel de los precios de los artículos de consumo y servicios, por la altura de los alquileres y por los tributos que se impone a los obreros.

y externa), afectando buena parte del presupuesto nacional como lo muestran los datos del año anterior: los montos destinados para el pago de deuda representaron 17.61 por ciento del monto total del presupuesto del 2016, distribuido en 13.31 para la cobertura del endeudamiento público interno y 4.30 de endeudamiento público externo, montos que limitan seriamente las posibilidades del desarrollo integral del país.

#### **4.1.7.4. REFLEXIONES DEL VIGENTE MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL**

Durante este periodo, según lo describe Villacorta (2017), hubo destrucción de varias de las reformas iniciadas en 1944, se promovió el inicio de la verdadera cooptación del Estado de Guatemala, con una alianza sombría y cómplice entre el ejército, empresarios mercantilistas<sup>45</sup> y políticos corruptos “...que desterró toda probabilidad de que Guatemala y su gente fuese un sujeto activo en el contexto de una verdadera democracia.” (Villacorta, 2017, pág. 28), o se dispusiera de alguna estrategia de desarrollo integral con visión de país. Se mantiene un modelo económico primario poco desarrollado, productor de bienes primarios, sin trascendencia al sector de servicios menos a una economía fundamentada en la industrialización.

La afluencia de recursos externos ha provocado efectos positivos sobre el estado de la macroeconomía, lo cual se evidencia en la constancia de las tasas de cambio respecto al dólar y estabilidad en las reservas monetarias; no obstante, también hay efectos negativos como el endeudamiento externo alto e incrementándose. Si bien aún es un proceso vigente, ha provocado cambios no deseados importantes en la estructura del sistema productivo y del empleo especialmente lo que no está vinculado al mercado global o de exportación; ha promovido la expansión sin precedente de la economía informal y la emigración de más de dos millones de guatemaltecos a Estados Unidos, pese a las políticas anti-inmigratorias agresivas por sus fuertes restricciones contra las personas indocumentadas.

---

<sup>45</sup> El Mercantilismo como modelo económico sigue vigente a pesar de tener su origen en los siglos XVI y XVIII con las monarquías europeas, se asocia a la política proteccionista y la doctrina política del absolutismo. Según Solórzano (1963) nació como una necesidad de los nacientes estados-naciones (colonialismo), de adoptar una dirección económica del Estado, en defensa de sus nuevas formas de organización política; todas las medidas iban encaminadas a combatir la competencia comercial y a acaparar en manos del poder centralista del Estado las funciones públicas. “...el mercantilismo fue la fase previa del liberalismo, en el contexto de lo que es en sí, el modelo capitalista en su máxima expresión.” (Villacorta, 2018, pág. 28)

Cuando se habla del modelo de desarrollo Neoliberal fue apostarle a la privatización de los bienes del Estado o cualquier bien o servicio público, significó ayudar a la élite económica haciendo uso de la teoría del rebalse o *Trickle Down*, la cual, parte del principio de que exista el libre mercado, que esté libre de la intervención o restricción gubernamental, dejar que el mercado regule todo y que, al proteger el desarrollo empresarial habrá tanta riqueza que llegará a los pobres. ¿Cómo plantear una economía de libre mercado cuando a nivel internacional reinan los oligopolios y los monopolios de las empresas transnacionales?

Según Gereda (2017) el modelo económico vigente encierra un sistema viciado y contaminado de corrupción en el que la población está inmersa en una economía fundamentada principalmente en la concesión de privilegios y monopolios, "...en la que no hay igualdad de condiciones, y en la que la realidad ya demostró que la teoría del derrame es un engaño." (<https://elperiodico.com.gt/opinion/2017/08/14/el-jugoso-negocio-de-la-politica/> Recuperado 14.08.2017). El "...neoliberalismo implica una competencia abierta antes que un control monopólico o, competencia limitada dentro de estructuras oligopólicas es una idea fraudulenta que, como de costumbre, el fetichismo de la libertad de mercado enmascara. El libre comercio no significa comercio justo". (Harvey, 2005, pág. 109)

Son plausibles los éxitos macroeconómicos que ha tenido este modelo, sin embargo, es notoria la fuerte concentración del ingreso y la consecuente acumulación de riqueza en un pequeño sector, además de la marcada exclusión de buena parte de la población. En algunos países de Latinoamérica, como Chile, por ejemplo, fue notoria:

La ineficiencia del aparato industrial, construido durante el proceso de sustitución de importaciones, era considerada, acertadamente, la principal causa de la creación de una clase obrera y una clase media urbana insatisfechas y políticamente militantes. Por lo tanto, el desmantelamiento de ese aparato industrial cumplía con el doble propósito de debilitar la base de la autovaloración social [impulsada durante el gobierno de Salvador Allende] y despejar el camino para la reconstrucción de una economía más productiva, ajustándola más a sus ventajas comparativas en el mercado mundial ubicadas en el sector primario fundamentalmente. (Del Búfalo, 2002, pág. 137)

Del Búfalo (2002) opina que el Consenso de Washington omitió, intencional/deliberada o no, toda referencia a la política social y dio como respuesta, a manera de compensación, programas de alivio a la pobreza; en Guatemala se prueban Leyes de Compensación Económica muy poco funcionales en su eficacia. Lo que es cierto es que estaba ausente (lo social) en la agenda de

desarrollo de los Estados Unidos, y la adopción de las reformas económicas estaba incrementando los niveles de pobreza, desigualdad y la exclusión, por lo que su abordaje resultaba esencial para consolidar las reformas.

Acemoglu & Robinson apuntan, con relación a las condiciones del modelo económico neoliberal que:

...la presencia de mercados no es en sí misma una garantía de instituciones inclusivas. Los mercados pueden ser dominados por unas cuantas empresas que cobran precios desorbitados y bloquean la entrada de nuevas tecnologías y rivales más eficientes. Si se permite que los mercados actúen como quieran, existe la posibilidad de que dejen de ser inclusivos y que cada vez estén más dominados por los que tienen el poder económico y político. (Acemoglu & Robinson, 2012, pág. 379)

Harvey cierra su ensayo *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*, con una interesante y compleja reflexión difícil de llevar a la práctica, dado el pensamiento históricamente rígido de la élite burguesa nacional y mundial acostumbrada a la acumulación desmedida –y no necesariamente ética-, sobre una nueva forma de globalización de los actos económicos, que sea: “...no imperialista, que enfatiza el bienestar social y los objetivos humanitarios asociados con formas creativas de desarrollo geográfico desigual por sobre la glorificación del poder del dinero, el valor del mercado accionario y la multiforme e incesante acumulación de capital...” (Harvey, 2005, pág. 124), este razonamiento, dejando fuera el pesimismo, será imposible mientras perdure el egoísmo, codicia, ambición y voracidad deshumanizante, además de otros males individuales y colectivos que aquejan a la humanidad.

En el modelo neoliberal prevaleciente y dominante de las actividades económicas, hay aspectos generales de carácter riguroso que resultan imposibles de cambiar, al menos para los próximos dos a tres décadas; se mencionan a manera de ejemplo, según Del Búfalo (2002), que el Estado debe mantener una política fiscal que no cause distorsiones monetarias, mantener un presupuesto balanceado, contribuir a una balanza de pago equilibrada, no interferir con regulaciones en los mercados, salvo excepciones como monopolios naturales en algunos servicios públicos. Con respecto a la política monetaria:

...debe desarrollarse mediante operaciones de mercado abierto, evitando cambios bruscos que afecten negativamente las expectativas de los agentes económicos, los cuales se encargaran del crecimiento económico, mientras el gasto público se destina a la formación [especialización] del capital humano - educación, salud-, a la seguridad ciudadana y eventualmente a la construcción de infraestructura que el sector privado no pueda acometer. (Del Búfalo, 2002, pág. 179)



En referencia a la infraestructura es aquella vial y/o productiva que el sector privado no pueda, sin especificar razones, atender, lo cual no es difícil de deducir que se refiere a cuestiones del retorno del rendimiento del capital.

La propuesta neoliberal no es una estrategia de desarrollo, si bien, en su etapa inicial tuvo resultados positivos porque corrigió muchos abusos de gerencia pública de los años ochenta, "...las reformas han sido un fracaso que no solo no han cumplido la promesa de sacar a la región del subdesarrollo, sino que están muy lejos de poder ofrecer resultados comparables con los del desarrollismo en su época de auge." (Del Búfalo, 2002, pág. 180). No ha sido capaz de resolver el problema de la exclusión presente desde la etapa colonial, alimentada por la economía agroexportadora neocolonial, agravada en la fase de sustitución de importaciones y agudizada con esta nueva tendencia económica.

Este modelo de desarrollo le ha dado continuidad a la acumulación capitalista, y no se sabe por cuánto tiempo. Según lo descrito por Valdez citado por URL (2016), esta acumulación sigue dos vías complementarias: (a) aprovechamiento del mercado interno y (b) aprovechamiento del valor de la demanda de alimentos, biocombustibles, minerales e hidrocarburos. La primera se refiere a la oferta de servicios intensivos en uso de capital y tecnología, fuerza de trabajo calificada y cierta especialización, inclusión de los seguros, telecomunicaciones, servicios de suministro de electricidad, gas y agua; la segunda aprovecha los recursos naturales, mano de obra barata, uso de incentivos, privilegios fiscales, elusión y evasión de impuestos.

Para cerrar esta sección, Max-Neef comparte varias razones que promovieron el fracaso del desarrollismo y el neoliberalismo, las cuales alimentan las ideas creadoras de las distorsiones discutidas en la investigación. Con respecto al desarrollismo debido a:

...incapacidad para controlar los desequilibrios monetarios y financieros, a que la estructura productiva que generó —especialmente la industria— resultó tremendamente concentradora, y a que su enfoque del desarrollo, predominantemente económico, descuidó otros procesos sociales y políticos que comenzaban a emerger con fuerza y gravitación presentes...el neoliberalismo monetarista ha fracasado al menos por tres razones: primero, porque a pesar de poder impulsar el crecimiento económico, no es generador de desarrollo en el sentido amplio...Segundo, porque sus supuestos de racionalidad económica son profundamente mecanicistas e inadaptables a las condiciones de países pobres, donde la miseria no puede erradicarse como consecuencia de la liberalización de un mercado del que los pobres se encuentra marginados. Tercero, porque en mercados restringidos y oligopólicos, donde los grupos de poder económico no se enfrentan a fuerzas capaces de limitar su comportamiento, la actividad económica se orienta con sentido especulativo, lo que deriva en resultados concentradores... (Max-Neef, 1993, pág. 37)

#### **4.1.8. ENTORNO POST-ACUERDOS DE PAZ FIRME Y DURADERA (1996-2015)**

En el Tomo II –El entorno histórico- del Informe de recuperación de la memoria histórica, se indica que con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996, se empezaría otro capítulo de la historia guatemalteca, como hipótesis ha sido comprobada en el tiempo y con evidencias. Lo que queda a discusión es si lo ignorado y pendiente por hacer supera sobradamente los logros esperados y obtenidos.

Según Torres-Rivas el contenido declarativo de los Acuerdos representó una oportunidad sustantiva para proponer mecanismos que pudieron haber mejorado la condición de la sociedad guatemalteca pues “Lo que se negoció es el futuro desarrollo económico, social y político del país. En consecuencia, los Acuerdos debieron llamarse de desarrollo y democracia que es la forma como se construye la paz...” (Torres-Rivas, 2006, pág. 12), por ello es que están incumplidos y por el hecho elemental de que los gobiernos conservadores tienen en su interior poderosas fuerzas antidemocráticas, que desprecian los principios del cambio.

En este contexto, en esta sección se revisan y analizan temas como la gestión pública y el ámbito político, el fenómeno de la migración y el impacto económico de las remesas familiares, la relación del ingreso fiscal y el producto interno bruto y la importancia de la infraestructura vial en el crecimiento económico del país.

##### **4.1.8.1. LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ÁMBITO POLÍTICO**

En este periodo quedan entrampadas muchas políticas públicas relacionadas con seguridad alimentaria y desnutrición, educación, salud, empleo, desarrollo rural y otras de carácter compensatorio originadas a raíz de los procesos de negociación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), resultando promisorio contar con la aprobación del Decreto 114-97 -Ley del Organismo Ejecutivo-, instrumento que redefine las competencias sectoriales, y hasta el día de hoy, con amplia repercusión en la prestación y calidad de los servicios públicos. “Para 1998 el Gobierno de Guatemala se encontraba impulsando las bases para la convocatoria al Pacto Fiscal derivado de los compromisos de los Acuerdos de Paz.” (Alonso, 2014, pág. 62)

Entre 1997 y la coyuntura crítica que arranca en el primer semestre de 2015 (rechazo público), se van creando condiciones que consolidan los fenómenos de corrupción e impunidad, tan arraigados dentro de las élites locales que los hace resistirse al cambio, porque significa renunciar a privilegios y compartir o presenciar la disminución de su cuota de poder, es indudable la presencia e influencia del patrimonialismo. “Los arreglos institucionales que dan forma a la Constitución de 1985 preservaron esas tendencias patrimonialistas, y los Acuerdos de Paz dejaron intacto el pacto patrimonialista.” (<https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/10/08/-patrimonialistas-o-modernos-la-revolucion-moral-de-la-politica-y-el-estado/> Recuperado 08.10.2017)

Vela (2017) señala varios factores básicos observados en este periodo:

- a) La descentralización del poder promovió que los focos de corrupción se hayan multiplicado, se hicieron más poderosos y con mayor capacidad financiera
- b) Desmantelamiento del Estado, contratación de obras con proceso poco transparentes, servicios y negociación de plazas a cambio de favores
- c) Los dos aspectos anteriores se desarrollaron en un marco de no consolidación del Estado de Derecho; en otras palabras, no estuvieron sujetas a un sistema de leyes escritas e instituciones ordenadas regidas por el contrato social del Estado-sociedad, además de enlazadas. Según lo expresa Acemoglu y Robinson (2012), debe prevalecer el principio de que las leyes no deben aplicarse de forma selectiva ni arbitraria y de que nadie está por encima de la ley.
- d) Definición y aplicación de estrategias de acceder al poder público y manipulación del presupuesto del Estado por la vía de los partidos políticos; incidencia de carteles del narcotráfico y la cooptación o captura del sistema de justicia.

#### **4.1.8.2. MIGRACIÓN Y EL IMPACTO ECONÓMICO DE LAS REMESAS FAMILIARES**

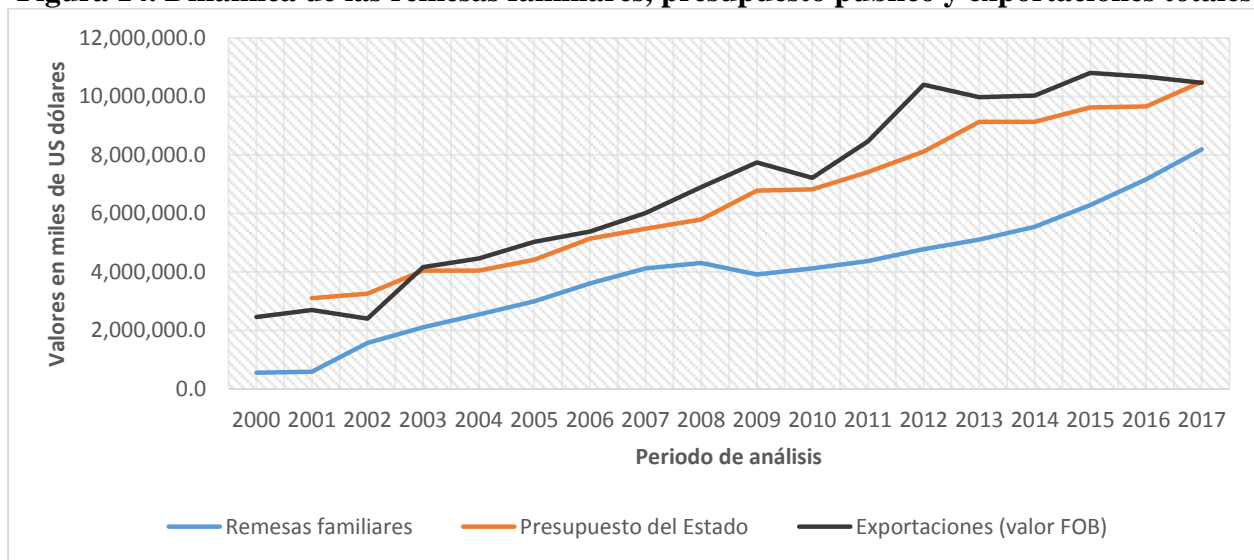
Otro factor que ha tenido incidencia en la economía del país es el fenómeno de las remesas familiares. Desde 2002 a 2016, el flujo de divisas que ingresaron por este rubro ha superado el monto del ingreso por exportaciones de al menos nueve productos de la industria agropecuaria (algodón, arroz, banano, café, azúcar, cardamomo, hule, legumbres y hortalizas, semilla de

ajonjolí); en los últimos tres años (2014 a 2016) ha representado 55.3, 58.18 y 67.07 por ciento del total de exportaciones del país, representando el segundo rubro de ingreso de divisas.

En el último quinquenio (2012-2017) el monto de remesas familiares muestra una dinámica de crecimiento de 58.91 por ciento en 2012 y 78.04 por ciento en 2017 (tasa anual de 3.83%) del presupuesto del Estado. Para ser más evidente su importancia, en los años 2011 y 2012 ha llegado a representar el 8.65 y 8.89 por ciento respectivamente, del Producto Interno Bruto del país, reportado por el Departamento de Estadísticas Macroeconómicas del Banco de Guatemala.

El impacto de las remesas familiares es relevante por su incidencia en diferentes ámbitos: la tendencia creciente de los flujos migratorios y su influencia en la dinámica demográfica en Guatemala y en los países de destino, especialmente los Estados Unidos; la magnitud de los aportes financieros a la economía local ha generado dependencia económica del país como se muestra en la figura 14.

**Figura 14. Dinámica de las remesas familiares, presupuesto público y exportaciones totales**



Fuente: Banco de Guatemala. Mercado Institucional de Divisas. Departamento de estadísticas macroeconómicas. Sección de estadísticas de balanza de pagos.

El fenómeno de las deportaciones y el cúmulo de inquietudes alrededor de la política migratoria de los Estados Unidos, son factores de riesgo en la estabilidad del monto de las remesas anuales recibidas, por lo que tarde o temprano cambiarán la fisonomía de las comunidades y/o familias beneficiarias, al impactar sobre la abundante economía informal local o la representada en microempresarios. No obstante estar manteniendo tendencia hacia el crecimiento de 4.12 por ciento en 2010 hasta 8.19 por ciento en 2017, la disminución de este flujo mermará eventualmente el ingreso de los hogares, afectando una de las principales estrategias de supervivencia y dinamización de las economías locales tanto del área rural como urbana; las consecuencias no pueden ser tomadas con indiferencia.

Villatoro citado por Gamarro (2018) piensa que el aspecto generacional es un elemento que influirá con mayor fuerza en el recorte o disminución del flujo de remesas en los siguientes años, debido a que los descendientes de migrantes empiezan a romper los vínculos familiares directos en el país, ellos no tienen interés en regresar a Guatemala ni hacer envíos monetarios derivado de su inserción en la sociedad y cultura americana, sin dar por descontado el proceso de envejecimiento y jubilación del propio migrante.

La disminución del ingreso de remesas afectará al sector económico, se observarán graduales efectos negativos en la construcción, comercio y cadenas de producción relacionadas, incidiendo en otros renglones como el transporte, impactaría en las ventas, empleo, quiebra o cierre de negocios; en el ámbito educativo no se descarta la deserción escolar en los diferentes niveles, con consecuencias sobre el bienestar de las familias.

Según los datos de la OIM (2016) la población guatemalteca residente en el extranjero es de 2.301 millones de personas, producto de tasas de emigración/100 habitantes de 10.7 en 2005, 11.4 en 2010 y 13.9 en 2016. El monto de remesas ha ido en aumento constante, a pesar de la política anti-inmigratoria del principal país receptor de migrantes, se reportan ingresos de 2,992.8 millones de dólares en 2005 y 8,192.21 millones en 2017, beneficiando a un aproximado de

6.212 millones de habitantes, lo cual equivale al 37.5 por ciento de la población guatemalteca estimada para el año 2016<sup>46</sup>.

Otro elemento de análisis es el destino que le dan los hogares beneficiarios o receptores. La Encuesta sobre migración internacional de personas y remesas (OIM, 2017), indica que 35 por ciento del volumen es utilizado para consumo (25% es destinado para alimentos y el resto para vestuario, calzado, transporte y mobiliario para el hogar), monto que sin lugar a dudas tiene impacto sobre la seguridad alimentaria y nutricional; 7.2 por ciento para consumo intermedio (actividades económicas que generan valor agregado e ingresos), 8 por ciento para inversión social (salud y educación) y 49.8 por ciento para inversión y ahorro (construcción de vivienda, compra de inmuebles, reparación de la casa, ahorros y seguros).

La migración según lo muestra la mencionada encuesta (OIM, 2017), es multicausal, 91.1 por ciento de las personas migrantes lo hicieron por cuestiones económicas: búsqueda de empleo (56.8%); mejoramiento de sus ingresos (32.9%); reunificación familiar (3.7%); adquirir una vivienda (1.2%); por problemas de violencia, víctimas de extorsión y pandillas no llega al uno por ciento. Contrarrestar estas causas es un enorme reto para el Estado de Guatemala y será por la vía de creación de oportunidades de empleo-ingreso, o visto integralmente, brindar un modelo de desarrollo incluyente que considere ciertas reformas institucionales tanto en lo político como en lo económico y social.

#### **4.1.8.3. RESPUESTA DEL ESTADO SEGÚN INGRESO FISCAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)**

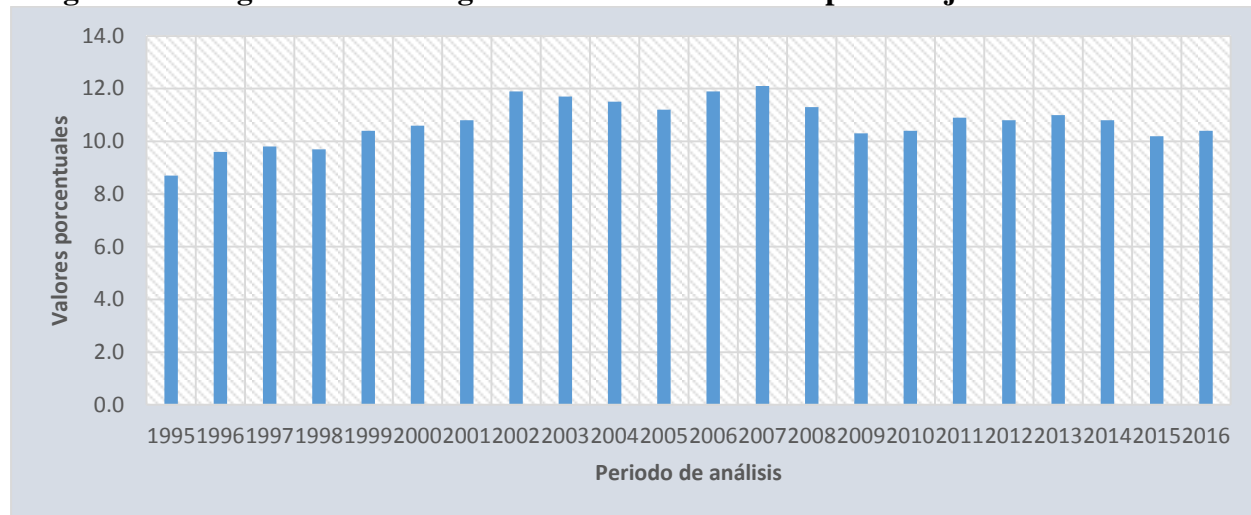
Dentro de las justificaciones o excusas que pueda presentar el Estado de Guatemala para no cumplir con su responsabilidad de desarrollo socioeconómico, es que el ingreso fiscal ha representado, históricamente, un porcentaje muy bajo, casi inmovilizada respecto al PIB durante los últimos 17 años como lo reflejan estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas (Figura 15). Revela que el valor de la recaudación en función del PIB de 2016 es el mismo al obtenido en

---

<sup>46</sup> Población de 16,545,589 según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística -INE-

1999, que como lo indica Medina (2015), a pesar de haberse impulsado tres reformas tributarias de alto nivel en 2001, 2006 y 2012.

**Figura 15. Carga tributaria: ingresos tributarios netos en porcentajes del PIB 1995-2016**



Fuente: MINFIN. Estadísticas de la situación financiera de la Administración Central 1995-2016.

Asimismo, se hace referencia al compromiso del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, a través del cual, el Estado se comprometió a que, “antes del año 2000, la carga tributaria en relación con el producto interno bruto se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995.” (SEPAZ, 1996, pág. 61), valor equivalente entre el 12 y 13 por ciento del PIB. Medina (2015) concluye que Guatemala, por ser un país de ingreso medio bajo, como mínimo, el gasto del gobierno debiera ser de 18.6 por ciento del PIB, el esfuerzo tributario es sumamente bajo, lo que limita la capacidad para disponer de recursos necesarios para financiar programas de desarrollo sostenibles y de largo plazo.

Otros compromisos asumidos por el Estado en los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, está la adopción de:

...políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del PIB a una tasa no menor del 6% anual, que permita una política social avanzada... a una política social cuyo objetivo sea el bienestar de todos los guatemaltecos, con prioridad en la salud, nutrición, educación y capacitación, vivienda, saneamiento ambiental y acceso al empleo productivo e ingresos dignos. (SEPAZ, 1996, pág. 46)

No obstante, todo ha quedado en el incumplimiento silencioso.

Según lo anota Guerra-Borges “Todas las reformas fiscales propuestas en los últimos cincuenta años han sido rechazadas por los empresarios. Además, la evasión fiscal es muy elevada; se estima en alrededor de 40 por ciento.... y lo que se ha aceptado se evade.” (Guerra-Borges, 2006, pág. 228), este comportamiento tiene un trasfondo histórico en materia fiscal, empezando desde el gobierno de Ydígoras Fuentes, durante el cual se introdujo el impuesto sobre la renta.

Esta conducta del sujeto tributario tiene al menos dos explicaciones: la primera, es la relevancia de los actores a través de la histórica alianza existente entre los intereses de la élite con poder económico, la cúpula militar, y por último la clase política; empezando, por poner una fecha de inicio, desde el gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes y cerrando con la reforma fiscal de 2012, aprobada al inicio del gobierno de Pérez Molina. La segunda explicación son las malas prácticas de los actores de esta alianza, permitidas bajo la venia del Estado, mediante la evasión fiscal, elusión, contrabando, exenciones de impuestos de importación de materia primas, bienes de capital e impuesto sobre la renta; exoneraciones de otros impuestos, generosos subsidios fiscales, corrupción y defraudación.

Otros datos que reflejan la situación socioeconómica y financiera del país hacen referencia a los indicadores de participación en el Producto Interno Bruto (PIB) y generación del empleo por actividad económica; según Machinea & Serra (2007), el PIB por trabajador es un mejor indicador de la eficiencia con la que una economía utiliza sus recursos productivos. En términos generales, estadísticas de la CEPAL (2017) muestran que el promedio de la tasa de crecimiento del PIB total anual de Guatemala (3.51%) a precios constantes, en el periodo de 2000 a 2015, fue superior a la tasa promedio de 17 países de Latinoamérica y el Caribe (3.0%), sin embargo, a nivel de Centroamérica superó únicamente a El Salvador cuya tasa de crecimiento fue de 1.9 por ciento.

En la comparación del comportamiento de este indicador, en el periodo de 1960-1975 y 1988-2003, Guatemala muestra un descenso pronunciado en la actividad económica en el segundo periodo con respecto al periodo previo (De 2.6 a 0.4 por ciento), habiendo estado entre los doce países de Latinoamérica que registraron desaceleraciones de más del 2%, provocando la ralentización de la economía. La hipótesis que exponen Machinea & Serra (2007) es que, en el



pasado, buena parte del crecimiento se produjo por la urbanización y al desplazamiento de la fuerza de trabajo de las actividades agrícolas de baja productividad en las zonas rurales a actividades urbanas más productivas como comercio, actividades de administración pública, servicios y construcción.

Según Guerra-Borges (2006) el sector agropecuario-forestal, enclave fundamental en la seguridad alimentaria, aunque ha reducido su participación en la economía, sigue teniendo un papel económico predominante, ya que a principios del presente milenio constituye la quinta parte del PIB y genera empleo remunerado más que ningún otro sector. En la exploración de mayor especificidad de las distorsiones observadas en el cambio del ámbito laboral agrícola a las actividades no agrícolas, en la tabla 4 se muestra la dinámica comparativa que ha tenido el empleo en el sector agrícola.

**Tabla 4. Comparación del empleo en el sector agrícola de países de Centroamérica**

<i>Países</i>	<i>Porcentajes de empleo agrícola</i>				<i>Diferencias</i>	
	<i>1965</i>	<i>1980</i>	<i>1988</i>	<i>2002</i>	<i>1965-1980</i>	<i>1988-2002</i>
<b>Guatemala</b>	63.5	53.9	52.6	45.1	9.6	7.5
<b>El Salvador</b>	59.3	43.5	37.5	28.2	15.8	9.4
<b>Honduras</b>	69.8	57.2	44.6	30.7	12.6	13.9
<b>Costa Rica</b>	53.7	36.6	28.3	20.3	17.1	8
<b>Nicaragua</b>	57.0	39.5	30.6	18.8	17.5	11.9
<b>Promedio</b>	<b>60.66</b>	<b>46.14</b>	<b>38.72</b>	<b>28.62</b>	<b>14.52</b>	<b>10.14</b>

Fuente: Datos de Machinea & Serra 2007:29, CEPAL/CIDOB.

En los cinco países centroamericanos, en el periodo de 1965 y 1980, el empleo en el sector agrícola se redujo de 60.66 por ciento a 46.14 por ciento y entre 1988 y 2002 descendió, en promedio, de 38.72 por ciento a 28.62 por ciento para una diferencia de 10.14 puntos porcentuales, mostrando nuevamente que el proceso de reducción del empleo agrícola ha sido continuo; las razones están en que: "...por término medio, el empleo agrícola tiene una media de productividad menor que el empleo no agrícola, si bien esta diferencia ha ido disminuyendo con el tiempo." (Machinea & Serra, 2007, pág. 29)

En caso de Guatemala, la dinámica de cambio o disminución del empleo agrícola ha sido más lenta en los dos periodos analizados; sin embargo, los datos a 2016 muestra un proceso acelerado. Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos-3-2016 a cargo del INE (2016), el porcentaje

de la población de 15 años o más de edad, ocupada en la rama de actividad Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, es de 30.5 por ciento con una reducción porcentual de 14.6 por ciento en un periodo de 14 años (2002-2016).

La hipótesis alrededor de este periodo es, además de la baja productividad del trabajo agrícola y falta de oportunidades de empleo en el área rural, es el efecto del constante y ascendente número de personas que emigran hacia el extranjero, especialmente hacia los Estados Unidos de América. Reportes de la OIM (2017) señalan que en 2016 se alcanzó una tasa de migración de 14.1 por ciento, superior a la de 2010 de 10 por ciento.

#### **4.1.8.4. IMPORTANCIA DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

Dentro de las deficiencias del Estado en su papel de garante de los derechos ciudadanos y proveedor de bienes y servicios básicos a la sociedad, resalta la necesidad de inversiones en infraestructura productiva, social y económica. En el Informe Britnell desarrollado en 1951, se reconoce que las condiciones en que se encontraba el sistema vial era uno de los más serios obstáculos para el progreso nacional, no solo por el alto valor de las tarifas sino por las condiciones de las carreteras y caminos de acceso, muchos sitios aislados y deficiencia para el tránsito de carga pesada en el movimiento de productos y materias primas hacia los dos puertos principales del país (San José y Barrios).

En el mismo reporte se propone un plan integral de crecimiento económico compaginado a un programa de inversión del sistema básico de carreteras, dando prioridad a la construcción de carreteras en las regiones de mayor volumen de producción actual y futura, como la costa sur, tierras altas occidentales, áreas adyacentes a la capital y cabeceras departamentales y el acceso a la costa atlántica.

Comparando las condiciones descritas en 1951, 66 años después, son similares en su complejidad y condiciones que limitan el desarrollo económico de país. Lo anterior se demuestra con datos de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala –FUNDESA- y reportados por Gamarro (2017a), con el hecho que Guatemala se encuentra en el último lugar en el indicador Metros de carretera por habitante (1.01), dada la precariedad de su infraestructura vial, comparada con las

condiciones que presentan los demás países de Centroamérica: Costa Rica (8.71), Panamá (3.93), Nicaragua (3.92), El Salvador (2.39), República Dominicana (1.85) y Honduras (1.6).

En la II Encuesta de Percepción Empresarial 2017, elaborada por la Unidad Económica del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras - CACIF-, se indica que los desafíos más grandes que se tienen en la actualidad son: “...débil infraestructura, los altos costos logísticos y la falta de certeza jurídica...no podemos añorar desarrollo cuando en Guatemala no se invierte lo necesario en la red vial ni en hospitales o escuelas dignas para todos.” (<https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/10/08/que-camino-construiremos-para-alcanzar-el-desarrollo/> Recuperado 08.10.2017)

Sobre la base de la tabla 5, con una proyección de crecimiento poblacional de 15.860 millones al año 2014 y las estimaciones de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA), Guatemala necesita, para superar las condiciones señaladas en el párrafo anterior, edificar alrededor de 47,500 kilómetros de carreteras para los próximos 15 años; sin embargo, con la tasa de construcción de 2.18% anual, calculada para el periodo de 1985 a 2014, requerirá de 129 años (367.5 km/año) para completar tal extensión.

**Tabla 5. Crecimiento de la red vial de la república de Guatemala. Periodo 2010-2014**

AÑOS	Total (km)	Tipo de rodadura			Caminos rurales	Indicadores			
		Pavimento	Asfalto	Terracería		1/	2/	3/	4/
2014	16,860.7	234.5	7,185.9	5,027.9	4,412.4	44.01	154.84	1.07	2.46
2013	16,456.0	222.1	7,159.9	4,747.4	4,326.6	44.86	151.13	1.07	1.00
2012	16,293.4	182.4	7,259.2	4,564.1	4,287.6	45.67	149.63	1.08	1.06
2011	16,122.3	182.4	7,217.2	4,557.1	4,165.5	45.90	148.06	1.10	1.98
2010	15,808.7	12.0	6,907.9	4,679.1	4,209.6	43.77	145.18	1.10	0.69

Fuente: Departamento de Ingeniería de tránsito. Dirección General de Caminos / Ministerio de Comunicaciones y Vivienda (MICIVI) (MICIVI, 2015)

1/ Porcentaje de caminos pavimentados sobre el total de carreteras (%)

2/ Red vial pavimentada y no pavimentada por kilómetro cuadrado (m/km<sup>2</sup>)

3/ Metros de carretera por habitante (m/hab);

4/ Tasa de crecimiento anual de la red vial

Si es en términos del plazo, se debe construir a un ritmo de 3166 kilómetros/año de carretera (nueve veces más a la velocidad actual), algo que puede resultar posible si se dispone del plan integral de mejoramiento y construcción de red vial de largo plazo, acuerdos público-privados y los fondos de inversión necesarios; mientras tanto, será una limitante dentro de las iniciativas de desarrollo del país. Cuando se habla del Plan Integral de mejoramiento y construcción vial, se debe, como lo expone Sala-i-Martín (2017), priorizar el objetivo de país y acorde al mismo, se debe diseñar la infraestructura necesaria y definir el cómo hacer la economía más productiva, seguidamente, determinar cuál es el volumen de inversión requerido y las fuentes de financiamiento. Bajo un enfoque positivo, esto no se percibe como algo imposible.

#### **4.2. EL PAPEL DE LA IGLESIA Y SU VINCULACIÓN HISTÓRICA AL ESTADO**

¿Por qué de la inclusión del papel de la iglesia en torno a la seguridad alimentaria? La respuesta está en lo que expone Cárdenas & Chávez en referencia a la iglesia y el Estado “...las dos instituciones orientan sus propósitos a los mismos individuos, aunque con diferentes finalidades<sup>47</sup>. Ambas entidades parten de una función de servicio en favor de los seres humanos, la cual desempeñan bajo principio de colaboración pacífica, complementariedad y competencia...” (Cárdenas & Chávez, 2015, pág. 97), se trata de invocar a la enseñanza social de la iglesia, a la relación histórica entre iglesia y Estado como instituciones públicas de proyección social en beneficio de la población, o a lo que se llama “...la religión como instrumento de cambio...la religión como motor para la organización comunitaria, la defensa de la dignidad humana, la superación de la miseria.” (Santos, 2007, pág. 36)

Iglesia y Estado mantienen autonomía en sus acciones y fines, una por el lado del discurso moral-espiritual, mensaje de paz y armonía en la sociedad, la salvación espiritual eterna a través de los sacramentos, la fe o las obras materiales; o por mandamiento bíblico<sup>48</sup>, interpretado como el fomento de solidaridad familiar y comunitaria, “Prójimo es aquel a quien yo me acerco, me

---

<sup>47</sup> En referencia a estos propósitos diferenciados se indica “...al Estado, el deber es procurar y/o asegurar el bienestar de sus ciudadanos, en tanto que la Iglesia está encaminada a llevar a los hombres a la salvación eterna a través de los sacramentos y la palabra.” (Cárdenas & Chávez, 2015, pág. 98)

<sup>48</sup> En referencia a Levítico 19-18 “No te vengues y no guardes rencor contra los hijos de tu pueblo. Amarás a tu prójimo como a ti mismo.” San Mateo 18-19 “honra a tu padre y a tu madre y ama al prójimo como a ti mismo.”

aproximo, en su necesidad...La proximidad es una cualidad dinámica que yo como sujeto establezco al acercarme al otro, al margen de consideraciones de parentesco, nacionalidad o religión.” (Molina, 2019, pág. 20). Por su parte, el Estado va por el ejercicio del deber ser y hacer, establecido en el Contrato Social -Constitución Política de la República- en garantizar la vida y los derechos y principios de libertad, justicia, seguridad, paz y el desarrollo integral de la persona. Sin embargo, no todo ha sido de esta manera a lo largo de la historia de ambas instancias.

La iglesia católica y la evangélica son las de mayor importancia en Guatemala lo cual radica en el mayor número de seguidores y presencia territorial, convirtiéndoles en entidades espirituales importantes. Para Pastor (2017) ambas iglesias han desempeñado, en distintas épocas y a lo largo 5 siglos de presencia en la región, además de la proyección social un “...rol evangelizador, un papel fundamental en situaciones políticas, económicas y sociales...han ejercido influencia positiva o negativa según los acontecimientos en donde han intervenido.” (<http://www.entremundos.org/revista/politica/-figuras-publicas/las-iglesias-papel-poder-politico-economico-social-guatemala/> Recuperado 17-12-2017)

Tener en cuenta a la iglesia se considera de gran relevancia por las creencias, valores y ética que promueve, aunque se debe hacer énfasis en que mientras estos aspectos no limiten o autolimiten el acceso a la tecnología, innovaciones o al desarrollo económico y social de los ciudadanos, cada persona o grupo social tiene la autonomía de decisión basado en el derecho irrenunciable y constitucional-democrático de la libertad individual. En lo institucional ambas figuras promotoras de la fe y la religiosidad, han jugado un papel protagónico como poseedora, aliada y a veces contraria en el ejercicio del poder político, fuerte influencia e incidencia en el espectro ideológico y también en entornos absolutistas como las monarquías y autoritarismo, así como gobiernos democráticos.

#### **4.2.1. LA PRESENCIA DE LA IGLESIA CATÓLICA EN GUATEMALA**

Sin pretender llegar a la exhaustividad, la historia a través de Solórzano (1963) registra que en la última década del siglo XV, reinaba en el Vaticano Alejandro VI, quien afianza el dominio de la Iglesia en las tierras descubiertas por Colón y concede a los reyes católicos (Fernando II de

Aragón e Isabel I de Castilla) el derecho de dominio sobre todas las tierras recién descubiertas o por descubrir, quedando como propietaria universal de todas las tierras recién conquistadas en América, "...a título de donación pontifical y también de ocupación y conquista." (Solórzano, 1963, pág. 49), bajo esta figura, la monarquía delega en sus súbditos (conquistadores, colonos y funcionarios reales) el usufructo, uso y propiedad de las tierras recién adquiridas por la vía de la conquista.

Sobre este tema, Solórzano (1963) anota que los principales grupos u órdenes religiosas presentes durante la colonia fueron los franciscanos, dominicos, mercedarios, agustinos, capuchinos y jesuitas, estos últimos expulsados en julio de 1767 de todos los dominios del rey, tanto de la península ibérica como de las colonias. Fue una iglesia misionera, evangelizadora, transmisora de las creencias y prácticas acerca de lo considerado como divino o sagrado, moral y espiritual y relacionado con un dios nuevo y extraño para los grupos conquistados. Su funcionamiento descansaba en la remuneración de obispos, curas doctrineros y miembros del cabildo eclesiástico; obtenían ingresos de la administración de los sacramentos y de otras actividades religiosas, además de ofrendas y limosna de los fieles, muchas veces coercitiva por la vía del temor a un dios y rey extranjero.

Solórzano (1982) y Cárdenas & Chávez (2015) señalan que la iglesia se beneficiaba de la explotación de los indígenas, pues estaban obligados a trabajar las tierras de las cofradías (figura establecida por el clero como instrumento de recaudación financiera y explotación indígena, definida según el Santo Patrono del pueblo), cesión de tierras comunales, productos, dinero y fuerza de trabajo en beneficio de tales cofradías; por lo que no es extraño que los beneficios obtenidos eran propiedad del sacerdote del pueblo. En resumen, tributos, repartimientos y cofradías, fueron los principales medios de que dispuso la élite dominante y clerical colonial para extorsionar al indígena. "La función primordial de los predicadores fue la educación y organización comunitaria, donde fundaron doctrinas." (Cárdenas & Chávez, 2015, pág. 85)

Partiendo de la opinión y análisis de Acemoglu & Robinson (2012) puede deducirse que, como cualquier sociedad europea, la sociedad colonial estaba dividida en tres segmentos, el clero, los aristócratas (nobleza) y el tercero, la población constituida por indígenas y mestizos. Los

primeros dos estaban sujetos a leyes diferentes y derechos de los que carecía el resto de la población. La nobleza y el clero no pagaban impuestos, pese a ser grandes propietarios o usufructuarios de la Corona, de grandes extensiones de tierra, y disfrutar de privilegios en sus estilos de vida; el resto permaneció en la miseria, ignorancia y sujeto de expoliación.

El poder de la iglesia católica le permitió tener un rol preponderante en la sociedad colonial y principal motivo que desató una pugna ideológica entre dos grupos políticos de Guatemala durante los siglos XIX y XX.

...era la institución que poseía mayor riqueza, tierras, cofradías, hospitales, escuelas y por supuesto, poder político. Su actuar estuvo encaminado a mantener sus privilegios, así que en ocasiones jugaba como aliada y otras veces asumía un papel [desafiante] como enemiga del Estado... (Cárdenas & Chávez, 2015, pág. 87)

Sarazúa (2015) y Martínez (2017) indican que, por un lado, los conservadores buscaban mantener la incidencia religiosa y sus beneficios, y por el otro, los liberales, consideraban a la iglesia como un obstáculo para las reformas planeadas, mantuvieron un ambiente adverso para el clero y subordinación de la Iglesia, desplazaron el poder público detentado por la jerarquía eclesiástica y las órdenes religiosas en temas educativos; en general, se pretendía acabar con muchos privilegios heredados. Por la misma época y en espacios distintos se antagonizaba y alababa a una misma institución, el sociólogo alemán Max Weber defendía que la Reforma protestante (desarrollada en 1517) y la ética protestante tuvieron un papel clave a la hora de facilitar el ascenso de la sociedad capitalista-industrial moderna en la Europa Occidental.

La jerarquía mayor representada por el obispo Francisco Marroquín (primer obispo de la Diócesis de Guatemala) fue clérigo defensor ante el comportamiento y notorio maltrato de la población indígena, trabajo no remunerado, tributos excesivos para financiar los deseos insaciables de conquista y riqueza, conducta violenta y codiciosa del primer conquistador: "...habría de dejar una profunda y opresiva huella, hasta hoy en día, sobre las tierras y las gentes a las que Cortés lo había enviado a conquistar." (Lovell, Lutz, & Kramer, 2017, pág. 119). Ejerció un papel influyente en la cultura y sociedad española, desde el gobierno, Iglesia católica y del reinado español por ser una monarquía católica.

La iglesia católica tuvo un rol propio y singular, tanto en los antecedentes de la época colonial, como en el nacimiento y desarrollo de la nueva Nación. Ésta fue la encargada de transmitir la cultura española a los indígenas. Las comunidades religiosas misioneras enseñaron el idioma y costumbres y lentamente unificaron una gran parte de la población indígena que se comunicaban en diversas lenguas y poseían diversas creencias bajo el castellano y la fe católica. La iglesia ha fungido, a lo largo de la historia, como vínculo entre el poder del Estado y los ciudadanos, con injerencia en la forma de organización y acción del poder político.

Era una institución con estructura nacional, poder económico, social y político, se cataloga como actor relevante en cualquier escenario de reforma o transformación política-social.

...la religión católica a través de la evangelización, le permitió fungir en el grupo del proceso de adoctrinamiento y posterior educación de los pueblos, la cual partía a través de la difusión de la fe y la celebración de rituales religiosos que fomentaban la participación e inclusión de la población. (Cárdenas & Chávez, 2015, pág. 85)

En el periodo de gobierno de Árbenz Guzmán la iglesia católica y desde la figura del arzobispado, a cargo de Mariano Rosell y Arellano, tuvo influencia e incidencia pública en contra del gobierno. En el periodo de Castillo Armas o época contrarrevolucionaria mejoran las relaciones del gobierno y la Iglesia, hay mayor presencia en el país<sup>49</sup>, se recuperan derechos de posesión de propiedades y potestades en la educación media religiosa protegida por el Estado; en general, se recobra la influencia del conservadurismo eclesiástico.

#### **4.2.2. PRESENCIA DE LA IGLESIA EVANGÉLICA EN GUATEMALA**

Según Corrales (2018) los adeptos evangélicos constituyen casi el 20% por ciento de la población de Latino América y en países centroamericanos están cerca de ser la mayoría; la ideología y los valores de los pastores evangélicos es variada, son conservadores, patriarcales y homofóbicos. “Los partidos conservadores y los evangélicos están uniendo fuerzas... [porque estos] consiguen votantes entre todas las clases sociales... Los partidos están dándose cuenta de que unirse a los

---

<sup>49</sup> “A principio de la década de 1950 sólo había tres sacerdotes en todo el país. A fin de promover el movimiento de Acción Católica y de enfrentar el desafío de los misionarios protestantes, sacerdotes extranjeros fueron bienvenidos a Guatemala. Para 1963, el Quiché tenía veinticinco sacerdotes. A fines de la década de 1960 el país contaba ya con 415 sacerdotes católicos, siendo guatemaltecos sólo el 15% de ellos.” (Brockett, 1992, Pág.14)



pastores genera emoción entre los votantes y la emoción es equivalente a poder.” (Corrales, 2018, pág. 30)

La presencia de esta iglesia y su función evangelizadora en Guatemala es de fecha reciente, aunque hay indicios de su aparición a finales del siglo XIX, durante el gobierno de Justo Rufino Barrios, se hace más evidente en la década de 1950, tomando preponderancia la doctrina del neopentecostalismo, definida esta como:

...una doctrina emanada del seno de iglesias evangélicas, luteranas, presbiterianas, episcopales, bautistas, metodistas y de la Iglesia Católica, caracterizada por introducir la experiencia del bautismo en el espíritu...a sus respectivas iglesias, sin abandonarlas ni abrazar al pentecostalismo clásico. ...contrarrestaron los bastiones de la teología de la liberación<sup>50</sup>... (<http://www.albedrio.org/htm/articulos/f/fmartinez-002.html> Recuperado 20-12-2011)

Se basa en la teología de la prosperidad<sup>51</sup> muy acorde con los principios del sistema de vida capitalista como el derecho de la propiedad privada, sin descartar el protestantismo clásico o histórico. Esta forma de expresar la fe promueve un estilo de vida donde el bienestar financiero individual, el éxito y el reconocimiento son elementos importantes para vivir bien. Tuvo gran influencia religiosa en el periodo del conflicto armado y especialmente en gobiernos como el de Efraín Ríos Montt (1982-83) y Jorge Serrano Elías (1991-1993) y su reconocida y evidente intromisión en la toma de decisiones políticas y económicas.

#### **4.2.3. CONTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL RELIGIOSA A LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE ESTUDIO**

Independiente de la idea que se tenga de Dios y del poder que a través de la fe deriva de su palabra, existe un contexto de alta presencia o asistencia de personas a la iglesia, junto a otros espacios de congregación, ha permanecido por siglos como un sitio y generado momentos de participación y pertenencia a los grupos sociales, además, como lugar de convergencia y participación comunitaria. “...la iglesia se ha convertido en una vida social, donde lo que menos

---

<sup>50</sup> La teología de la liberación “es una reflexión que, a partir de la praxis y dentro del ingente esfuerzo de los pobres, junto con sus aliados, busca en la fe cristiana y en el Evangelio de Jesucristo la inspiración para el compromiso contra la pobreza y en pro de la liberación integral de todo hombre.” (Concha, citado por Tahar, 2007, pág. 430).

<sup>51</sup> El evangelio de la prosperidad “afirma que la fe es la clave de la prosperidad material...se centra en la promoción de las finanzas propias...fija su atención en las bendiciones de los bienes materiales...” (Jones & Woodbridge, 2012, pág. 26), consideran a Dios como una forma de lograr el éxito personal y como un medio para alcanzar la prosperidad material, se basa en el movimiento del Nuevo Pensamiento.

importa es una relación genuina con Dios. Otros tienen una doble vida, es más importante lo que piense el pastor, el cura o la comunidad religiosas...” (Sanchinelli, 2017, pág. 35), esta manera de pensar y actuar se puede aprovechar y como institución social en roles de incidencia, divulgación, información y comunicación de políticas públicas relacionadas con la atención de los principales indicadores socioeconómicos.

Los feligreses ven en la iglesia, la religión y en la espiritualidad una guía; representa un actor e instancia relevante en la dinámica del sistema político y social del país, a pesar de que la existencia de un Estado laico debe ser una condición necesaria en la libertad de conciencia. La propuesta de apoyarse en la figura de la congregación religiosa y las relaciones sociales generadas en este entorno busca contribuir a la solución del problema de la inseguridad alimentaria y nutricional, a pesar de lo que expresa Zardetto (2018) “En un Estado laico, las políticas se definen con independencia de la iglesia y fundamentan su razón de ser en el bienestar colectivo, alejándose de los dogmas doctrinales.” (<https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/02/09/estado-laico-2/> recuperado 09.02.2018)

Dentro de la iglesia, como recinto, no solo se comparte la fe sino también la solidaridad, misericordia, empatía, otredad y muchas esperanzas por contrarrestar la precariedad y diversas carencias. “...a raíz de que los gobiernos no actúan para materializar los fines y los propósitos del Estado, la población ha identificado en la iglesia un punto de referencia y apoyo.” (Hidalgo, 2018, pág. 18)

De acuerdo con Cárdenas & Chávez (2015), la iglesia juega un papel proactivo mediante acciones que le permiten configurar el contexto, posee habilidades de adaptación a las circunstancias y por su capacidad de correlación de fuerzas le permite incidir en las propuestas de diferente tipo y en diferentes ámbitos, incluyendo lo económico-social y el político. Se aprecia a la iglesia como la representación y convergencia de grupos de incidencia social y política, cuya posición evidencia sus prioridades en el país o comunidad en temas relacionados con la función del núcleo familiar dentro de la sociedad y bajo enfoque conservador, convivencia y moral cristiana, descartándose en todo momento aspectos de dogmatismo y fundamentalismo.

### **4.3. REFLEXIONES FINALES**

Bajo un enfoque contextual, el desarrollo del capítulo se ha dividido en tres secciones cuyos criterios responden a la magnitud de los cambios significativos producidos en las estrategias de crecimiento económico y las relaciones entre actores, al principio entre una clase hegemónica y posterior a 1847 con el Estado, mostrando efectos e impactos como la acumulación de capital y las condiciones de dependencia, exclusión y explotación de la mano de obra indígena-campesina. Se reconoce que por la naturaleza exploratoria-descriptiva del estudio, con seguridad hubo aspectos que no se abordaron con la exhaustividad deseada o no se incluyeron otros acontecimientos destacados.

La primera parte responde a la interpretación de una línea de tiempo de ocho parámetros históricos dentro de los cuales se han descrito aspectos político-económicos, siendo los más relevantes, por su carácter coyuntural, la conquista-colonialismo, la Independencia como punto de inflexión, Reforma Liberal y la modernización de la agricultura hacia el mercado mundial. En el siglo XX se observa la revolución de 1944, el modelo industrial con sustitución de importaciones, la apertura democrática con su política de concertación y la readaptación del modelo agroexportador.

En otro apartado se brindan elementos sobre la aplicación del modelo neoliberal, la globalización de la economía en respuesta a las medidas de ajuste estructural como la privatización de bienes estratégicos como la electricidad, comunicaciones y transporte y cuyos efectos son notorios en el desempleo, informalidad y la concentración del ingreso. Se concluye con la contribución potencial de la iglesia, desde la institucionalidad religiosa y el rol histórico que ha desempeñado en sus relaciones con el Estado y los grupos hegemónicos, en la solución de problemáticas como la inseguridad alimentaria y la desnutrición.

El modelo funcionó bajo diferentes regímenes de gobierno y pensamiento ideológico, tanto dentro de una estructura de despotismo-patrimonialista-conservador después de la independencia, bajo lo autocrático-dictatorial con Justo Rufino Barrios, en dictaduras como las de Estrada Cabrera y Jorge Ubico o en democracias disfrazadas desde 1954 a 1985 donde empieza un periodo democrático incipiente cuya consolidación cada vez se observa lejana.

# CAPÍTULO 5

## EVOLUCIÓN, IMPLICACIONES Y DISTORSIONES DEL MODELO ECONÓMICO-PRODUCTIVO

A continuación se describe la evolución que ha tenido el modelo económico-productivo en Guatemala en el transcurso de cinco siglos, con sus efectos e impactos de tipo social, económico, político y ambiental sobre la población campesina con menos disponibilidad de recursos. Las medidas y decisiones fueron llevadas a cabo por varios actores según sus intereses, campo ideológico, creencias y estrategias de crecimiento económico, las cuales tuvieron secuelas en varios de los factores que definen la calidad de vida de la población, las cuales se han consolidado a la largo de la historia y transformado en tareas difíciles de atender por dos pre-condicionantes básicas existentes:

- a) Por lo arraigado de los acuerdos históricos que han generado consecuencias y distorsiones derivadas del modelo económico-productivo, creando pobreza, desigualdad y exclusión, por lo que la solución debe venir del mismo pacto mediante el consenso, pero debe existir intencionalidad y voluntad entre sus actores/integrantes o imaginarios signatarios;
- b) El segundo aspecto se refiere a la falta de una disposición idónea de la institucionalidad gubernamental y privada para impulsar y adoptar acciones para revertir varios de los problemas que aquejan a la población como el caso del hambre, inseguridad alimentaria y desnutrición; además de evitar, mediante estrategias de prevención, que nueva población padezca esta situación.

### 5.1. EVOLUCIÓN DEL MODELO Y SUS IMPLICACIONES

Evolución significa transformación gradual y el modelo económico-productivo y el manejo de sus factores básicos de producción empieza desde el siglo XVI, sin embargo, cabe la pregunta: ¿Para quiénes evolucionó positivamente y lo negativo a quiénes y en qué impactó? La respuesta muestra que se hizo de manera sustantiva hacia el sector hegemónico-dominante mediante el uso de variados métodos e instrumentos; lo desfavorable fue para la masa de campesinos indígenas y

ladinos pobres. Es evidente que si hubo una serie de cambios en las formas de generar y acumular riqueza y formas de precisar el desarrollo, pero fue de manera excluyente y exclusiva para los grupos de poder a través de generaciones, empezando desde la conquista y favoreciendo a las familias y las redes que se desarrollaron a lo largo de cinco siglos. En la tabla 6 se describe de manera secuencial, el orden cronológico que han llevado los eventos y acciones que definieron, junto a sus variantes, el modelo económico-productivo del país y sus diferentes implicaciones socioeconómicas y ambientales, con énfasis en la seguridad alimentaria.

**Tabla 6. Evolución del sistema económico-productivo y sus variadas implicaciones**

Período	Características del modelo económico-productivo	Consecuencias / Implicaciones
<p><b>1524-1821</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p>	<p>La tierra como primer factor de producción se obtiene inicialmente por la vía de la apropiación o despojo, luego por compraventa de tierras realengas a través de la Real Hacienda y proyectos de reforma agraria bajo la legislación colonial. El segundo factor, fuerza de trabajo, estaba disponible, accesible e inmediato, al cual había que obligarlo por el poder y la coerción para que tomara parte en el cambio del escenario productivo; el conocimiento (técnicas y tecnologías productivas) estaba en manos del colonizador; y el factor financiero se da por la vía de acumulación del capital y los primeros eslabones de la cadena productiva.</p> <p>Estuvo caracterizado por un bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, latifundio con tierras de escasa rentabilidad, dependiente del monocultivo y mercado de exportación como el añil (<i>Indigofera</i> sp.), con mínima participación de indígenas y ladinos en la incipiente agricultura comercial; se observa la decadencia de la producción de cacao como cultivo tradicional de los grupos indígenas y su desplazamiento hacia fincas de ladinos y criollos.</p> <p>Las relaciones sociales de producción estuvieron basadas en la esclavitud y servidumbre, inicia la acumulación originaria de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destrucción de sus medios de vida (viviendas, territorios comunales, sitios de cultivo, quebrantamiento de sus relaciones sociales y culturales).</li> <li>• Tendencia de la población campesina (indígena, ladinos y mestizos pobres) hacia niveles de empobrecimiento, confinado a producir para subsistencia y autoconsumo por cambios en las condiciones de producción y existencia de mercado básicamente local.</li> <li>• Los núcleos humanos padecen escasez de alimentos por pagos excesivos de impuestos a arrendantes y/ representantes de la Corona Española, pero también debido a sequías, canículas prolongadas o por plagas, lo cual los hace vulnerables a la inseguridad alimentaria.</li> <li>• Derechos limitados o ausentes para el acceso a la propiedad de la tierra.</li> <li>• Existencia de niveles de morbilidad y</li> </ul>

Periodo	Características del modelo económico-productivo	Consecuencias / Implicaciones
	<p>capital, concentración de la riqueza y del poder político en la aristocracia y la élite terrateniente como grupo dominante. Se sientan las bases de la estructura agraria que predomina en la actualidad y empieza a dar forma a la estructura de exclusión generadora de desigualdad económica, marginación y formas de discriminación racial.</p> <p>Al final del periodo (300 años) la propiedad de la tierra es de carácter feudal-colonial, colectiva-comunal para comunidades o campesinado indígena dedicada a cultivos de subsistencia.</p>	<p>mortalidad provocadas por el hambre y precariedad en sus condiciones de vida.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La migración empieza a ser una opción como estrategia de supervivencia.</li> </ul>
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><b>1821-1840</b></p>	<p>El modelo económico evoluciona del latifundio feudal-colonial hacia explotaciones agrícolas con clara visión empresarial agroexportadora y diversificada (trigo, azúcar, añil), promoviendo la revalorización de la tierra. Se inicia el sistema capitalista de producción mediante la modernización de la agricultura.</p> <p>Se observa un contexto político de pensamiento liberal con autonomía local al desligarse del reinado español. El grupo dominante no abandona el mercantilismo como modelo económico, hay generación de riqueza mediante el cultivo de la grana o cochinilla como principal fuente de ingresos de criollos y mestizos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se prolongan los mecanismos de explotación del campesinado indígena y no cambia la condición del sistema de producción orientada hacia la subsistencia y autoconsumo.</li> <li>• En 1829 se aprueba la ley contra la vagancia para proveer mano de obra a la agricultura, cuya aplicación genera dependencia con el finquero-hacendado y limita/reduce el tiempo para atender la unidad productiva.</li> </ul>
	<p>Según el ritmo mostrado desde la época colonial, las acciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se descuida el desarrollo del mercado</li> </ul>


Periodo	Características del modelo económico-productivo	Consecuencias / Implicaciones
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><b>1840-1871</b></p>	<p>priorizadas dentro de la estructura del modelo económico se enfocaron en la continuidad de las condiciones del entorno institucional de la encomienda y el repartimiento, peonaje, colonato o casos de semi-esclavitud, pues la propiedad considerada como unidad productiva o hacienda carecía de valor si no contaba con fuerza de trabajo disponible.</p> <p>Sin mano de obra no era posible construir una estructura social y económica basada en la exportación agrícola. En este sentido fue necesaria la aprobación de la leyes y reglamentos que atentaron contra la libre contratación del trabajador o la justa retribución de la fuerza laboral.</p> <p>El funcionamiento del sistema productivo dependió de la integración de cinco factores: latifundio neocolonial orientado hacia la exportación, disponibilidad y habilitación de nuevas tierras, el café como la principal actividad económica de alta demanda, disponibilidad de recursos financieros y la apertura del mercado internacional.</p> <p>Dependencia económica productiva del mercado externo por la exportación de materias primas. Se genera crecimiento económico basado en el cultivo de la cochinilla (su apogeo termina en 1860-</p>	<p>interno y cobertura de necesidades de producción y consumo de la población con menos recursos, causando mayor diferenciación económica y social en el medio rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación sin control de los recursos naturales promoviendo procesos de agotamiento, degradación y contaminación del entorno natural.</li> <li>• Campesinos sin tierra convertidos en colonos-arrendatarios y jornaleros temporales o estacionales de las recién establecidas fincas. Aunque hayan sido trabajadores asalariados, por el nivel de dependencia tienden a la servidumbre.</li> <li>• Se observa la desvalorización de la mano de obra rural campesina debido al reforzamiento de los sistemas de trabajo de origen feudal-colonial</li> <li>• Actividades de subsistencia sin perspectiva para alcanzar la economía de mercado.</li> <li>• Escasez de alimentos en el país muchas</li> </ul>



Periodo	Características del modelo económico-productivo	Consecuencias / Implicaciones
<p style="text-align: center;"><b>1840-1871</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p>	<p>65), posteriormente se privilegia el café, sin descuidar otros cultivos como algodón, banano, caña de azúcar y tabaco con destino a Europa occidental.</p> <p>El desarrollo estuvo dirigido u orientado hacia una élite económica-burguesa y terrateniente -oligarquía agrícola exportadora-. De grandes haciendas particulares y colectiva-comunal se pasó a una figura burguesa-propiedad privada dedicada a cultivos de gran escala con fines de exportación, este tipo de agricultura comercial fue la base del desarrollo del capitalismo agrario en Guatemala.</p>	<p>veces por periodos prolongados al forzar al campesino a satisfacer necesidades de mano de obra para la expansión de la agricultura de plantación o monocultivos y otros destinos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El campesino es eliminado/excluido como protagonista del desarrollo de la agricultura guatemalteca. Con ironía puede decirse Beneficiario del sistema al generarse empleo, pero fue una fuerza de trabajo mal remunerada o no reconocida en su total dimensión.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>1900-1945</b></p> <p style="text-align: center;">↓</p>	<p>Por el uso del suelo, clima y capital se observa una economía de plantación combinada y complementaria: cultivo de café financiado con capital alemán y terratenientes locales; producción de banano con capital estadounidense a través de la <i>United Fruit Company</i>. Con mercado de exportación dependiente de estos dos países, habiendo llegado a representar alrededor del 92-95 por ciento del total de exportaciones.</p> <p>Derivado de la gran depresión económica mundial de 1929 y no por decisión de política económica interna se disminuye el nivel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las acciones y expresiones de organización y manifestación de los trabajadores son limitadas o reprimidas.</li> <li>• Por decisión de un gobierno autoritario se extiende el monopolio ferroviario y bananero de la United Fruit Company.</li> <li>• El Decreto 1996 amplía los términos de la Ley contra la vagancia, estableciendo un sistema laboral con trabajo obligatorio para todos los ciudadanos que no tuvieran</li> </ul>

Periodo	Características del modelo económico-productivo	Consecuencias / Implicaciones
<p><b>1900-1945</b></p>	<p>de dependencia de sus principales cultivos, el sistema productivo se diversifica con cultivos para consumo local (maíz, frijol, arroz, trigo y algodón) y hacia la exportación (chicle, hule y aceites); al superarse la crisis -retomar la estabilidad económica- vuelve el interés por los dos cultivos mencionados.</p> <p>Corresponde a un modo de producción primario-exportador vinculado a un Estado oligárquico y patrimonialista por origen de clase y del sistema político.</p>	<p>medios de producción, los cuales eran la mayoría, tenían minifundio o practicaban la agricultura de subsistencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El trabajo mal remunerado y obligatorio son formas de acumulación de capital mediante la apropiación de los beneficios de la fuerza de trabajo.</li> </ul>
<p><b>1945-1960</b></p>	<p>Después de la segunda Guerra Mundial (1945-50) hay expansión del comercio y la agricultura de exportación, favoreciendo mayormente a la élite terrateniente. El cultivo de café continúa siendo el de mayor importancia junto al banano, con 72 y 14 por ciento del total de exportaciones.</p> <p>Ante el alto grado de ociosidad de la tierra y bajo nivel tecnológico de la agricultura, se apostaba por la innovación y modernización capitalista de la economía. Se plantea el apoyo a pequeños productores para mejorar el rendimiento y productividad de la tierra de familias campesinas y de manera colectiva; se busca la modernización de la economía nacional diversificada, integral abarcando los tres sectores: agricultura, industria y servicios, considerando mecanismos de apoyo: incentivos, asistencia técnica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los beneficios de la ampliación del comercio internacional no se reflejan en las condiciones del medio rural: minifundismo, cultivo de laderas en condiciones de producción marginal de subsistencia y supervivencia.</li> <li>• Son evidentes las relaciones de patronazgo las cuales personifican la subordinación del campesino en la estructura social.</li> <li>• Continúan las razones de la desigualdad y pobreza en el medio rural y se reafirma la finca o la propiedad de grandes extensiones de tierra como núcleo de dominación</li> </ul>

Periodo	Características del modelo económico-productivo	Consecuencias / Implicaciones
↓	y creditticia, capacitación e insumos.	social.
↓	<p>Hay involución del modelo productivo al suspenderse los elementos inclusivos, participativos y de apoyo a la economía campesina que se impulsaron en la década anterior cuando se busca la modernización de la economía del país, se retorna a un sector agropecuario que responde a la demanda y comercio exterior y como proveedor de materias primas y se impulsa un sistema con enfoque proempresarial industrial.</p> <p>Corresponde al modelo económico de sustitución de importaciones buscando menor dependencia de capital extranjero, insumos, tecnología y diversificar el mercado externo. Se promueven iniciativas de desarrollo agroindustrial proempresarial (ampliación de la agricultura de plantación -algodón, banano, azúcar, ganadería- y explotación petrolera) con utilización de ecosistemas naturales sin considerar los impactos ambientales.</p> <p>La estrategia de desarrollo industrial se focaliza en la producción de bienes ligeros, como una forma de diversificación de la infraestructura productiva y mejoramiento de las condiciones del mercado interno. Se estaba pensando en la lógica del desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Degradación ambiental sobre el recurso bosque, suelo y contaminación de fuentes de agua y pérdida de biodiversidad por desmedido uso de insecticidas, fungicidas y uso de fertilizantes químicos.</li> <li>• En la propuesta de diversificación económica y desarrollo endógeno no hay incorporación significativa de campesinos ni personas del área rural que les permitiera mejorar las fuentes de ingresos por venta de su fuerza de trabajo.</li> <li>• La industria local es de proteccionismo estatal. Se observa un desarrollo inequitativo por la concentración del ingreso y mantenerse los niveles de pobreza.</li> <li>• Durante el conflicto armado las acciones violentas del ejército destruyeron medios de vida de pueblos, aldeas, cooperativas y</li> </ul>

Periodo	Características del modelo económico-productivo	Consecuencias / Implicaciones
	<p>endógeno, pero sin responder a un tipo de empresa competitiva y a una política integral de desarrollo.</p> <p>Hay iniciativas de desarrollo rural-agrícola y ganadera como las promovidas en el sur y oeste de Petén y la Franja Transversal del Norte a través de la Ley de Transformación Agraria, se promueve la colonización de nuevas tierras contando con la participación de agricultores individuales, enfoque cooperativo, apoyo de la cooperación externa y congregaciones religiosas.</p> <p>Haciendo alusión a lo expresado por Guerra-Borges se termina el protagonismo del capitalismo mundial y se sientan las bases de la globalización.</p>	<p>comunidades rurales (ganado, infraestructura productiva, siembras, escuelas, iglesias).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destrucción del capital natural a través del cambio de uso del suelo.</li> <li>• Se bloquea la oportunidad de acceso a la tierra por la coacción, codicia y oportunismo que lleva a nuevos acaparamientos de la tierra por los grupos dominantes.</li> <li>• Los servicios gubernamentales de asistencia técnica y extensión rural fueron dirigidos hacia sectores con mayor disponibilidad de medios de producción.</li> </ul>
	<p>Dentro del esquema del desarrollismo con apoyo estatal se estimula la expansión agropecuaria producto de las facilidades financieras y procesos de mecanización agrícola. Se observa un sistema económico con una miscelánea de estrategias de crecimiento económico: vigencia del modelo primario-exportador poco desarrollado, pero ajustado al enfoque neoliberal globalizador, a través de empresas individuales, familiares y consorcios empresariales con agricultura de plantación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repercusiones sociales negativas en trabajadores y campesinos, colonos y arrendatarios pasando a ampliar el grupo de asalariados sin tierras, migración temporal y permanente, formación de asentamientos informales en áreas urbanas marginales.</li> <li>• Bajo rendimiento, capacidades e ingresos de la mano de obra debido al bajo nivel</li> </ul>



Periodo	Características del modelo económico-productivo	Consecuencias / Implicaciones
<p>1980-2015</p> <p style="text-align: center;">↓</p>	<p>economía financiera sobre la económica.</p> <p>Asimismo, se sacrifican recursos con impacto social del presupuesto del Estado dando prioridad a gastos de funcionamiento y pago de deuda pública; se genera alta dependencia económica del país hacia las importaciones y el volumen de remesas familiares, las cuales contribuyen a la estabilidad macroeconómica.</p> <p>Se acentúa la heterogeneidad estructural del sistema productivo y la estructura social con baja capacidad de compra, junto a un mercado interno de reducidas dimensiones.</p> <p>La seguridad alimentaria y pago de servicios empieza por ser dependiente del envío de remesas familiares; la migración interna promueve la ocupación de áreas marginales en los territorios urbanos y las condiciones económicas precarias generan limitaciones en el acceso a alimentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se visibiliza la desnutrición aguda y crónica por hambre estacional o continuada debido a sequías prolongadas, pobreza y desempleo. Los efectos del cambio climático contribuyen a la vulnerabilidad de los sistemas productivos.</li> <li>• Aprovechamiento insostenible de los recursos naturales: contaminación de fuentes de agua, erosión del suelo, degradación forestal, acumulación de desechos sólidos.</li> <li>• Enorme cantidad de campesinos ladinos e indígenas aplican métodos anticuados de cultivo en un minifundio cada vez menos productivo que perpetúa la pobreza y el hambre.</li> <li>• La migración ya no representa una opción como estrategia de supervivencia. ¿Qué hacer...?</li> </ul>

## **5.2. DETERMINANTES Y DISTORSIONES DEL MODELO ECONÓMICO-PRODUCTIVO**

La creación y funcionamiento del modelo económico-productivo ha generado, a lo largo de la historia del país, distorsiones económicas y sociales entendidas como la deformación o desbalance originado por la inadecuada utilización de los recursos naturales, económicos, humanos y políticos. Esta incorrecta asignación y distribución provocó una deficiente gestión de los factores de producción, limitando las posibilidades de acumulación de capital y el desarrollo potencial de los medios de vida, explicados estos como las capacidades, activos y las actividades necesarias para la subsistencia de la población.

El desarrollo del modelo económico-productivo descrito ha tenido influencia en el sistema político y en la toma de decisiones sobre estrategias de crecimiento económico como el desarrollismo y monetarismo-neoliberal, provocando la desviación de recursos económicos del Estado en beneficio de grupos de poder económico; como indica Max-Neef, ambas iniciativas fueron mecanicistas y promotores de resultados concentradores. “Para el neoliberalismo, el crecimiento es un fin en sí mismo y la concentración se acepta como una consecuencia natural. Para el desarrollismo, el crecimiento es una condición económica que conllevará al desarrollo.” (Max-Neef, 1993, pág. 28)

Villarroel (2015) hablando de la distorsión en materia económica, indica que: “Cuando las distorsiones se extienden por los distintos sectores de la economía y se profundizan con el tiempo, se genera un desequilibrio en la economía nacional.” (<http://semanario.info/economia/4319-la-distorsion-economica-camina-entre-nosotros/> Recuperado 19.06.2015). La incorrecta asignación, disposición y/o distribución de recursos como las exenciones fiscales desmedidas e incentivos continuados y extendidas en el tiempo, las ha llevado a ser institucionalizadas en y durante la puesta en marcha de diferentes modelos y estrategias de desarrollo ensayadas en el país, lo cual ha resultado perjudicial.

En consecuencia, al pasar a formar parte del sistema económico, sus relaciones e interrelaciones se convierten en correctas, son aceptadas como normales, se les otorga el reconocimiento legal y son promovidas como socialmente aceptadas dándole la figura de legitimidad, finalmente dejan de ser distorsiones, se convierten en patrones dinamizadores de una economía que beneficia a

pequeños grupos con efectos negativos notorios sobre la calidad de vida de mayor cantidad de personas.

Las distorsiones en la estrategia del mercado autorregulado sesgan la inversión, hay diseño de políticas públicas ineficientes, incremento de la informalidad en el mercado de trabajo debido a relaciones desequilibradas entre los empleos perdidos respecto de los que se crean, con consecuencias sobre la Población Económicamente Activa (PEA) que se incorpora anualmente (alrededor de 200,000 personas), llevando a la desvalorización de la mano de obra, y alimentando progresivamente fenómenos como la proletarización, pobreza y la migración.

### **5.2.1. ESCENARIOS DETERMINANTES DE LAS DISTORSIONES EN LO ECONÓMICO-PRODUCTIVO**

Se identifican al menos cuatro elementos, descritos a continuación, que han determinado el surgimiento de las distorsiones económicas y productivas presentes desde la época colonial, postcolonial-independentista y durante la implementación de las diferentes estrategias de desarrollo económico probadas en Guatemala, pasando por los periodos revolucionario y democrático, con implicaciones en las precarias condiciones de los principales indicadores sociales, económicos y ambientales de la actualidad.

#### **5.2.1.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y SUS VARIANTES**

El primer elemento de este contexto es el Estado y las instituciones gestionadas bajo su tutela, las cuales son –o deben ser- garantes y responsables del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, esta institucionalidad está siendo degradada por la discrecionalidad y oportunismo de funcionarios, ha sido manejada bajo enfoque excluyente al privilegiar a ciertos grupos de la sociedad por encima de otros, se permite la concentración del poder en élites que actúan para su propio beneficio, además ha sido manejada por lo que



Castellanos denomina una burguesía burocrática<sup>52</sup>, cuyo enfoque operativo-administrativo permite mecanismos de gestión poco transparentes.

No se puede negar la existencia de instituciones económicas excluyentes alentadoras del diseño o reformas de leyes que esconden prácticas ilegales, promueven “...grandes barreras que impiden que empresas nuevas ingresen a mercados internos o externos prometedores, la ausencia de una ley de competencia, contratos laborales inexistentes o que no se respetan, y un acceso limitado a la educación.” (Fuentes, 2017, pág. 37)

#### **5.2.1.2. LOS ACTORES -HEGEMONÍA DE LOS GRUPOS DOMINANTES-**

El segundo componente dada su importancia como fuerza institucional hegemónica impulsora de las distorsiones económicas es la élite-oligárquica empresarial-industrial y agro-latifundista, representadas en agrupaciones gremiales y cámaras empresariales. No obstante, se debe reconocer que, además de la relevancia como actores en la ejecución de las iniciativas de crecimiento económico, también han sido beneficiarios de muchas concesiones, exenciones y privilegios que les ha permitido la acumulación de riqueza a costa del desarrollo social como lo muestran los indicadores de pobreza, desigualdad, salud, desnutrición y educación, entre otros.

Otros factores institucionales que no se pueden dejar de mencionar es la élite militar, cuando deciden hacer gobierno y manejar el Estado bajo enfoque autoritario y represivo y con magros resultados. También y desde la apertura del espacio democrático, empieza el protagonismo de los partidos políticos como una casta privilegiada, generando inadecuadas prácticas en la gestión pública al apropiarse del sistema político, se prestan al abuso de poder y falta de conducta ética en el manejo de los fondos públicos, promoviendo, junto a otros actores, dos grandes motores de distorsiones económicas, sociales e inmorales: corrupción e impunidad.

No se deja de lado la institucionalidad eclesiástica perteneciente a la iglesia y doctrinas predominantes en Latinoamérica (católica y protestante), algunas veces como aliada del Estado ha tenido incidencia en las decisiones gubernamentales y en otras ocasiones se ha mostrado como

---

<sup>52</sup> “...sector más corrupto e inescrupuloso de la clase dominante, que utiliza todas las instituciones del aparato estatal como instrumento de enriquecimiento privado, prestándole servicios al capital comercial, financiero y agrario extranjero a cambio de...[algo]” (Castellanos, 1992, pág. 340)

agente pasivo o activo antagonista según las circunstancias. Muchas veces su accionar se ha visto contrastado con el mandato constitucional de Estado laico, asumiendo que la libertad de religión definida en el Artículo 36<sup>53</sup> alcanza para establecer la separación del poder político del eclesiástico en aspectos de diseño e implementación de políticas públicas.

#### **5.2.1.3. MODELOS Y ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO**

Las distorsiones económicas también se han producido desde la transformación socioeconómica del sector agrícola del periodo post-independencia y dentro del entorno operativo de los modelos de desarrollo o estrategias de crecimiento económico como el primario-exportador de materias primas de cultivos como tabaco, café, algodón, banano, azúcar, y otros no tradicionales como hortalizas y cardamomo; impulsar la sustitución de importaciones mediante la industrialización y promoción del mercado interno y la diversificación productiva; el arribo y apogeo de las doctrinas neoliberales entre los años 1983 y 2000 promovidas desde el consenso de Washington y la promoción del mercado autorregulado.

Dentro de estas tres figuras se otorgaron concesiones gubernamentales proteccionistas de tipo arancelario, exenciones de impuestos y autorización de prácticas monopolistas al amparo de instituciones y toma de decisiones políticas, económicas y productivas que han beneficiado a un pequeño sector de la población, especialmente a la élite económica en detrimento de un gran sector poblacional.

#### **5.2.1.4. CORRIENTES DE PENSAMIENTO Y FORMAS DE GOBIERNO**

En el periodo de tiempo revisado han transitado diversas formas de pensamiento y gobierno cuyas decisiones han tenido implicaciones en la condición de inseguridad alimentaria y otros indicadores sociales y económicos. Estas corrientes no han existido en un orden secuencial en el surgimiento inicial, predominio hegemónico y finalización o desaparición del escenario nacional. De manera general se puede mencionar al mercantilismo, conservadurismo, liberalismo,

---

<sup>53</sup> Artículo 36. Libertad de religión. El ejercicio de todas las religiones es libre. Toda persona tiene derechos a practicar su religión o creencia, tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, el culto y la observancia, sin más límites que el orden público y el respeto debido a la dignidad de la jerarquía y a los fieles de otros credos. (Constitución Política de la República de Guatemala)

ideologías extremas de izquierda-derecha y variaciones como la socialdemocracia, democracia-cristiana, democracia progresista o combinaciones de tipo político-ideológico como el anticomunismo. También formas de gobierno de orientación absolutista como la monarquía española predominante durante la época de la colonia y hasta la independencia, conservadores, liberales, autoritarismo-tiranía, militarismo y democracia en sus diferentes matices como sea de carácter incipiente, dirigida, pluralista o representativa.

Todo este conjunto de figuras, conceptos y tendencias no han sido capaces, por diversas razones, ya sea voluntarias, involuntarias, por conveniencias de élite o intereses políticos, económicos, sociales o culturales, de resolver el problema de inseguridad alimentaria y una de sus consecuencias graves: desnutrición crónica infantil; lo que menos se puede argumentar y aceptar es que haya sido por ignorancia individual o colectiva.

### **5.2.2. DISTORSIONES DERIVADAS DE LA RELACIÓN ECONÓMICO-PRODUCTIVO**

La particularidad del estudio establece una distorsión de carácter general y permanente, por su carácter histórico, pero también en un complejo entrelazado entre lo social, política y economía. Al respecto, "...la economía no es autónoma, como debe serlo en la teoría económica, sino que está subordinada a la política, la religión y las relaciones sociales." (Polanyi, 2003, pág. 27); por otro lado, y en la misma línea de sumisión, la subordinación de la sociedad a la lógica del sistema de mercados y las relaciones sociales supeditadas a la dinámica del sistema económico e instituciones extractivas, se convierten en las primeras causas de los efectos negativos sobre el bienestar de los grupos humanos.

Siguiendo las apreciaciones de Block y argumentos de Polanyi (2012), ambos manifiestan que ha sido un error haber considerado a los seres humanos y el entorno natural como objetos, cuyo precio se determina mediante el mercado, siendo propio del enfoque economicista y extractivismo del desarrollo, trayendo consecuencias negativas sobre la sostenibilidad y estado de resiliencia de los ecosistemas, las que asociadas a la amenaza global del cambio climático aumentan el grado de vulnerabilidad y riesgo a desastres con efectos sobre el sistema humano.

En el contexto del desarrollo social, la vulnerabilidad [social, económica y ambiental] ha sido considerada como un déficit de desarrollo, y resultante de una carencia de acceso a recursos suficientes en un marco de igualdad de oportunidades. En consecuencia, son múltiples los factores involucrados: (i) falta de educación,

que crea vulnerabilidad ante las amenazas de un sistema político-económico excluyente; (ii) carencia de medios materiales [de producción], (tierra, equipo y financiamiento) y tecnología o empleo pleno, que crea vulnerabilidad ante la seguridad alimentaria. (IARNA-URL, 2012, pág. 60)

Un tercer elemento asociado a lo expuesto por IARNA-URL (2012) es el déficit habitacional unido a las condiciones precarias de saneamiento ambiental, enfatizando en los servicios de agua para consumo humano. En las circunstancias mencionadas el Estado debe, a través de la institucionalidad, jugar una función de equilibrio, la cual requiere decisiones políticas para mejorar la confianza en las instituciones, tarea bastante difícil en un marco de democracia disfuncional.

La descripción de las distorsiones e implicaciones derivadas del proceso evolutivo de los diferentes modelos económico-productivo, fue esquematizada a partir de las fuerzas motrices económicas o políticas que las generan, aproximación de los objetivos a alcanzar en cada momento histórico, los principales beneficiarios y afectados y las distorsiones económicas ocurridas en tres escenarios evolutivos que han tenido influencia de manera directa o indirecta en la situación actual de la inseguridad alimentaria y nutricional que sobrelleva la población.

#### **5.2.2.1. DISTORSIONES E IMPLICACIONES DE PRIMERA GENERACIÓN**

Las distorsiones derivadas de la evolución del sistema económico-productivo, objetivos y principales beneficiarios se detallan en la tabla 7, tienen origen desde el momento de la conquista y se consolidan durante el periodo colonial mediante acciones económicas y políticas empezando por la conquista *per se* y la formación del dominio criollo como usufructuario de la corona española.

La primera distorsión registrada, que como cualquier argumento de carácter empírico es sujeta de discusión, fue el trastrocamiento de la realidad socioeconómica comunitaria de los pueblos originarios, continuó con la extracción de la renta que genera la utilización de la fuerza de trabajo no remunerada; concesiones de la corona española hacia los conquistadores, terratenientes, colonos y funcionarios reales para hacer uso de la mano de obra, la cual fue concentrada y manejada a través de instituciones como la encomienda, repartimiento y reducciones, con remarcadas implicaciones en las condiciones de producción de la población originaria.

**Tabla 7. Listado de distorsiones de primera generación, periodo de 1524-1821**

<b>Distorsiones</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Beneficiarios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despojo y apropiación de la tierra como primer factor de producción y fuente de riqueza</li> </ul>	Proveerse de recursos materiales y humanos para ampliar la conquista de otros territorios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Corona Española.</li> <li>• El conquistador criollo-español reconocido y retribuido como primeros colonos.</li> <li>• Funcionarios / administradores de la Corona española.</li> <li>• Iglesia Católica como la gran aliada.</li> <li>• Ladinos residentes en tierras comunales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de sistemas de tributación obligatoria a los grupos humanos dominados</li> </ul>	Establecer mecanismos de control territorial y aprovechar / cultivar las tierras conquistadas.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de instituciones extractivas como monopolios, la encomienda, repartimiento y reducciones, colonato.</li> </ul>	Sometimiento económico mediante la esclavitud, servidumbre y la explotación de la fuerza de trabajo de los pueblos indígenas.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extracción de la renta generada por mano de obra mal o no remunerada</li> </ul>	Generar riqueza y prosperidad del grupo dominante mediante la explotación de la fuerza de trabajo o uso de mano de obra barata.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones de producción en fincas o haciendas basadas en trabajo forzado y servidumbre</li> </ul>		

### **5.2.2.2. DISTORSIONES DEL MODELO ECONÓMICO-PRODUCTIVO A FINALES DEL SIGLO XIX**

Para Polanyi (2003) todos los tipos de sociedades humanas están limitadas por factores económicos; a criterio del investigador también está lo ideológico, político y sociocultural. En el caso de Guatemala se ha constituido y consolidado, desde la época colonial a la fecha, una sociedad desigual con efectos adversos sobre la calidad de vida de casi dos terceras partes de la población guatemalteca, esta situación ha sido producto de las heterogéneas interrelaciones sociales, económicas y políticas, realizadas en un contexto común y con poblaciones de identidades diferentes.

El escenario descrito se hace notar en esta sección, al observar como el modelo económico productivo promovido durante la Colonia prolonga su evolución por la vía de las reformas económicas ocurridas en la segunda mitad del siglo XIX. Se organizaron y alternaron reformas político-ideológico (cambios en gobiernos de orientación conservador a liberal y viceversa) y de tipo socioeconómico al estructurar el modelo sobre la base del aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y técnicos. Se asume el compromiso del Estado en diseñar y ejecutar políticas públicas de apoyo al crecimiento económico de la actividad cafetalera y facilitar el acceso a la tierra.

La renta del sistema económico era propiedad exclusiva de la élite económica lo cual impulsó la acumulación de capital al extraer riqueza de un sector de la sociedad en beneficio de un pequeño grupo. Se concesionó la gestión de recursos estratégicos como la producción de energía, aprovechamiento o explotación de recursos naturales y transporte de productos hacia el mercado externo; otorgamiento de subsidio estatal para compra de bienes de capital, insumos y financiamiento crediticio dirigido a los productores de café. “El capital extranjero, especialmente alemán, se encargó de convertir la gran propiedad de la tierra feudal colonial en propiedad capitalista, latifundios neocoloniales.” (Castellanos, 1992, pág. 281)

La base del sistema económico-productivo fue la agricultura comercial agroexportadora, pero propició que campesinos libres y poseedores de tierras comunales pasaran a ser colonos dependientes, jornaleros permanentes y temporales y peones semiesclavos; las oportunidades de empleo o venta de mano no era una opción de ingresos suficientes, porque fue planteada políticamente como una mercancía humana pagada de manera muy barata (mal remunerada). Es indudable que, sumado a las ventajas económicas brindadas y con salarios de miseria sí era posible acumular riqueza en mayor ritmo, cantidad y menor tiempo. La aprobación de leyes y normas que escondían prácticas indebidas o inapropiadas equivale a decir, que medidas de todo tipo, represivas o de privilegio, siempre fueron revestidas de legalidad.

Los impactos negativos de las distorsiones descritas en la tabla 8 generaron despropósitos con efectos sobre los activos familiares y colectivos, especialmente de la usurpación de tierras; muestras evidentes de desigualdad en la asignación y uso de los medios materiales básicos para producir; hubo poco desarrollo de las actividades destinadas a la agricultura de consumo interno

para abastecer las necesidades de alimentación de la población local; la producción de granos de primera necesidad fue relegada al sector del pequeño productor: fincas medianas y minifundios a cargo de campesinos indígenas y ladinos pobres; las condiciones de insalubridad en los lugares de trabajo generaban enfermedades y muerte de integrantes de las familias jornaleras; el paludismo, malaria, diarreas y amebiasis eran males comunes.

**Tabla 8. Distorsiones del modelo económico-productivo en el siglo XIX**

<b>Distorsiones</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Beneficiarios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de exenciones fiscales, subsidios, incentivos y privilegios por parte del Estado.</li> <li>• Transformación del sector agrícola mediante concesiones al sector empresarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar el cultivo de la grana y posteriormente consolidar el cultivo de café a través de la producción a gran escala.</li> <li>• Fomentar la construcción de infraestructura productiva de beneficio casi exclusivo del sector económico exportador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector económico conservador y liberal como dueños, administradores o arrendatarios de haciendas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar una política agraria de apropiación privada de grandes extensiones de tierra, terrenos comunales y de la iglesia católica. Se promueve la especulación con la reventa de tierras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar la propiedad agraria y el latifundismo cafetalero a gran escala.</li> <li>• Diseñar y aprobar reformas a las condiciones legales del régimen de propiedad de la tierra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Latifundistas tradicionales (feudal-colonial) y neolatifundistas promotores de la visión agroexportadora.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer contratos laborales desventajosos para la clase trabajadora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveer de mano de obra barata a las fincas cafetaleras, haciendas y construcción de infraestructura pública como habilitación y/o reparación de infraestructura vial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversionistas extranjeros (alemanes, estadounidenses).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar y ejecutar una política de creación de minifundios dentro del campesinado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convertir al campesino sin tierras en trabajadores temporales a cambio de un mal salario y dependencia de un sistema productivo insuficiente para cubrir sus necesidades alimentarias.</li> </ul>	

### **5.2.2.3. DISTORSIONES EN EL SIGLO XX Y POST ACUERDOS DE PAZ**

Las ventajas y privilegios identificados y descritos a continuación fueron esencialmente de revisión, renegociación y acuerdos de continuidad entre los actores públicos y privados (burguesía agroexportadora, empresarial industrial y financiera). Se evidencia la existencia de propietarios de grandes extensiones de tierra -el latifundio neocolonial promovido durante la Reforma Liberal de finales del siglo anterior- a quienes solo les interesa la renta y la acumulación de capital y no el crecimiento económico y social del país a través de la reinversión.

Las distorsiones identificadas y descritas en la tabla 9 muchas de ellas se derivan principalmente de la aprobación de concesiones y privilegios gubernamentales, presencia del enfoque patrimonialista del Estado, concibiendo y promoviendo el bien público como una oportunidad de riqueza por parte de actores de gran incidencia en la gestión pública. Los principales beneficiarios fueron nuevamente las élites económicas terrateniente agroexportadora, industrial y grupos financieros, integradas por empresarios del sector industrial, agropecuario-forestal y financiero, la clase política, militar y corporaciones de capital privado local y de origen externo.

Se observa el diseño y ejecución de planes de distribución y continuidad de mecanismos de apropiación territorial, prácticas empresariales-comerciales que consolidan el monopolio como institución extractiva -concesiones o derechos exclusivos en los negocios empresariales, con ventajas sobre cualquier otro competidor potencial-; se registran oportunidades de financiamiento con líneas de crédito especial. En lo político, la clase dominante ejerce influencia en las decisiones gubernamentales.

La explotación de mano de obra barata poco o nada organizada se encuentra imposibilitada de mejorar sus capacidades como recurso humano; se ha imposibilitado la construcción de una base endógena de acumulación de capital, desvalorización de la mano de obra o competitividad del trabajador, hay limitaciones en la producción de bienes y servicios públicos y bienestar social, cambios no deseados en la estructura del sistema productivo, del empleo y expansión de la economía informal.



**Tabla 9. Distorsiones e implicaciones del modelo productivo en los siglos XX y XXI**

<b>Distorsiones</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Beneficiarios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorgamiento de subsidios a la agricultura agroexportadora y otras actividades extractivas.</li> <li>• Aprobación de políticas laborales represivas y restrictivas.</li> <li>• Apoyo del Estado a monopolios industriales autorizados y subsidiados, sin ser una respuesta a una política industrial.</li> <li>• Aprobación de políticas públicas proteccionistas desde el ámbito arancelario pero determinantes para generar déficits fiscales.</li> <li>• Establecer mecanismos de protección a la industria local a través de prohibiciones y barreras arancelarias.</li> <li>• Concesiones exclusivas y de largo plazo a los negocios empresariales o monopolios industriales. Préstamos a tasas de interés preferencial.</li> <li>• Reducción o exoneración de impuestos directos (ISR) o sobre utilidades / dividendos de manera parcializada o selectiva.</li> <li>• Exenciones de impuestos para materiales e insumos importados como reflejo de acciones mercantilistas.</li> <li>• Permanencia de malas prácticas en la gestión de la cosa pública como evasión fiscal, elusión, contrabando, exenciones, exoneraciones, subsidios, corrupción y defraudación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar los elementos inclusivos y participativos que sustentaban la anhelada modernización de Guatemala impulsados durante el decenio democrático (1944-1954).</li> <li>• Impulsar la estabilidad económica de las finanzas nacionales, control de la balanza de pagos e impulsar el desarrollo endógeno.</li> <li>• Integrar el desarrollo económico y social del país a la economía mundial.</li> <li>• facilitar y formalizar la liberalización comercial y financiera como parte de la aplicación de las medidas de ajuste estructural.</li> <li>• Obtener beneficios económicos para la coalición dominante: ejército y burguesía en acceso a la tierra y formación de grandes fincas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elite económica agroexportadora</li> <li>• Grupos financieros integradas por empresarios industriales, burguesía terrateniente, comercial y financiera</li> <li>• Integrantes de la clase política, élite empresarial y militar.</li> <li>• Corporaciones transnacionales con capital de origen interno y externo.</li> <li>• Se configuran actores de la economía subterránea con influencia de poder territorial (político y económico).</li> </ul>

### **5.3. IMPLICACIONES DE LAS DISTORSIONES DEL MODELO: INSAN UN PROBLEMA SOCIAL COMPLEJO**

La inseguridad alimentaria y desnutrición es un problema social que, por su carácter histórico, multifactorial y transgeneracional y por ende ancestral, resulta difícil de resolver, pero no imposible. Registra diferentes percepciones dependiendo del lugar de residencia: urbano o rural en aspectos como calidad en el consumo, capacidad de acceso a los alimentos, condiciones de saneamiento ambiental (techo y piso de vivienda, servicios higiénicos, cantidad y calidad de agua, manejo de desechos); el poder y complejidad de los condicionamientos socioculturales sobre la alimentación; influencia de los usos no nutricionales de los alimentos que intervienen entre las familias urbanas y rurales, por los niveles pobreza como un factor causal de las condiciones alimentarias existentes.

Dentro del marco conceptual de UNICEF se describen diferentes tipos de causas de la malnutrición, planteando tres grandes grupos:

a) Causas inmediatas, relacionadas con la ingesta inadecuada de alimentos y micronutrientes y enfermedades de tipo infeccioso; b) Causas subyacentes, relacionadas con la inseguridad alimentaria en el hogar, que tiene que ver con la poca disponibilidad de alimentos, falta de acceso a ellos y uso inadecuado, que a su vez, tiene que ver con patrones de información inapropiada; y c) Causas básicas, relacionadas con las estructuras políticas, económicas e ideológicas en la sociedad que regulan el acceso a los recursos, la educación y las oportunidades y que finalmente determinan la pobreza de las familias, la raíz del problema. (Gutiérrez, 2011, pág. 396)

La pobreza como raíz del problema es derivada de diferentes escenarios de exclusión social, en la cual también participa la ineficiencia institucional y la poca transparencia y eficacia en la implementación de las políticas públicas y sus acciones. Existen otros hechos relacionados con salud, educación y saneamiento ambiental que hacen posible el aumento del riesgo y probabilidad de manifestarse la desnutrición, por ejemplo, la falta de control pre y postnatal en la madre, obesidad y sobrepeso, bajo peso al nacer, nivel de instrucción de la madre, carencia de servicios higiénicos y malas condiciones de vivienda.

La condición de desnutrición crónica e inseguridad alimentaria no ha sido una cuestión coyuntural, ha sido un fenómeno permanente, de gran magnitud por su carácter sistémico, estructural y diacrónico (observación de un hecho a través de distintos espacios temporales), aunque también ha formado parte de la sincronía (múltiples hechos ocurriendo a un mismo

tiempo) propia de las acciones de los diferentes modelos de desarrollo practicados en el país y la ineficiencia de las políticas públicas.

Resulta un gran reto el hecho de analizar el problema de la desnutrición e inseguridad alimentaria desde la complejidad del desarrollo y desde su tipología (humano, rural-integral, urbano, económico, social, territorial, regional, local) se proponen distintas visiones, y que por ser complejo merece también una atención múltiple, considerando diversos factores de tipo estratégico y operativo (financiamiento, recursos hídricos, energía, manejo de desechos y capital humano que responda a los requerimientos, entre otros); así como la atención de las distintas variables que ello implica como la cultura, cambios estructurales, capital financiero y físico, las élites y sus intereses y la dificultad de concatenar o hacerlas converger.

En la realidad socioeconómica del país y puntualmente del área rural guatemalteca, el tema de la producción de alimentos y mitigación del grado de desnutrición aguda y crónica de las familias se debe ver dentro del marco del desarrollo rural, economía campesina y desde perspectivas culturales. Estos aspectos se ajustan a lo que menciona Taussig (1980) citado por Escobar (2007): una basada en el valor de uso –una economía campesina dirigida hacia la satisfacción de necesidades cualitativamente definidas o claramente dirigidas hacia la autosuficiencia alimentaria– propia de la agricultura de infrasubsistencia y subsistencia; y otra, basada en el valor de cambio, encaminada a la acumulación de capital, la ganancia e inscrita dentro de una racionalidad cuantitativa de la agricultura excedentaria y comercial regida por la racionalidad del mercado. En ambos casos, el conocimiento técnico/científico, los saberes locales, prácticas y/o métodos tradicionales de producción deben complementarse.

En estos escenarios de solución del problema se requiere del diseño y aplicación de diversas políticas (estatales, municipales, institucionales, privadas) y para que logren sus propósitos, se debe promover la participación y coordinación de diversos actores y sectores, además de tener en cuenta las decisiones locales de gran peso social como las que provienen de instituciones sociales como el consejo de aldea, grupos de parentesco, cofradías, alcaldías indígenas, asociaciones voluntarias; otras serán de orden legal como los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN),

Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE), operando en todos los departamentos y municipios del país, definiendo los derechos, comportamientos y obligaciones de los grupos sociales en aras del desarrollo integral de las comunidades.

### **5.3.1. ANÁLISIS DE POLÍTICAS E INDICADORES DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

Una de las formas de medir el estado y las características del ejercicio de la autoridad en la gestión pública, es a través del monitoreo y evaluación de resultados, efectos e impactos de la implementación y continuidad de las políticas públicas “...ejecutadas por medio de programas y acciones...lo que solo se puede realizar si se cuenta con estadísticas oportunas, pero sobre todo confiables...” (<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2015/11/17/analisis-el-inegi-pilar-de-la-efectividad-de-las-politicas>. Recuperado 21.01.2019), en la condicionante mencionada juega un rol relevante la autonomía, estabilidad, capacidades e independencia de las fuentes de información.

El objetivo del análisis de políticas públicas es “la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, decisión e implementación de una política, y así mismo, busca exponer a la luz de las posiciones, intereses y objetivos de esos actores.” (Roth, 2007, pág. 15). Autores como Dye señalan que el análisis de las políticas públicas “...tiene que ver más con la explicación que con la prescripción...consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas.” (Roth, 2007, pág. 15)

En las conclusiones del artículo sobre el Análisis de determinantes sociales de la desnutrición en Latinoamérica, se indica que: “Si se favoreciera la participación ciudadana y se le permitiera a la sociedad civil una cierta implicación en las políticas públicas de nutrición y salud se evitarían bastantes riesgos potenciales en las malas prácticas de salud y nutrición.” (Jiménez, Rodríguez, & Jiménez, 2010, pág. 24)

En referencia al análisis general de políticas públicas pero aplicable a la temática de pobreza, seguridad alimentaria y desarrollo, se puede considerar que:

...no existe un método universal para el análisis de las políticas públicas ni pasos concretos a seguir; este puede realizarse desde el ámbito académico, empírico o la intuición. En la esfera académica, el fundamento teórico-metodológico y las implicaciones de la política tienen mayor importancia que los resultados obtenidos en la aplicación de la misma; para los actores involucrados en el diseño y aplicación (método empírico) este tipo de análisis trascenderá siempre que favorezca sus objetivos, y será soslayado cuando estos se contrapongan a sus intereses; por su parte, el método intuitivo lo realiza la sociedad cuando percibe los beneficios o la falta de atención a sus necesidades por las políticas públicas implementadas. (Grajales, Barboza, & Gutiérrez, 2014, pág. 17)

Por la trascendencia del problema estudiado, el análisis y evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional, con sus estrategias, planes y programas, no debiera escaparse del escrutinio de los primeros dos ámbitos señalados por Grajales, et al (2014) (no dejarlo solo a lo intuitivo), dado que está ampliamente demostrado, a través de la evidencia, de la ineficiencia de esta política y sus actores en resolver el problema de la desnutrición crónica en Guatemala.

El análisis de políticas públicas involucra su evaluación; por ello, no basta con creer que las políticas están bien diseñadas o si tienen las mejores intenciones de beneficiar a la sociedad, es necesario evaluar sus resultados para confirmar su efectividad; si los procesos y resultados del análisis involucran a diversos actores.

El análisis de políticas es una actividad política (*politics*) y social...se acepta la responsabilidad moral e intelectual por la calidad del trabajo analítico sobre el proceso de las políticas. Pero el análisis de políticas va más allá de nuestras decisiones personales...regularmente se lleva a cabo como un trabajo en equipo...es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método. (Bardach, 1998, pág. 13)

En esta sección se analizan varios indicadores de políticas relacionadas con la seguridad alimentaria, nutrición y de desarrollo rural integral, siguiendo la dirección de lo expresado por Grajales:

Para que las políticas públicas alcancen sus propósitos, es imprescindible establecer una estrecha relación con el problema social a solucionar, ya sea atención a la salud, educación, empleo, vivienda, economía, seguridad, infraestructura, el combate a la pobreza, mitigación del hambre en los diferentes territorios, entre otros. Los resultados deben reflejar mejoras en los indicadores específicos; por ello, es importante conocer las variables que están en juego en cada una de las políticas implementadas. (Grajales, et al., 2014, pág. 17)

Las dos principales políticas relacionadas con la problemática apuntada es la Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional y la Política nacional de desarrollo rural integral, las cuales pueden ser clasificadas como políticas de Estado, dada la importancia del problema público que abordan, sus líneas de acción, ejes programáticos y haber sido avaladas a alto nivel de

conducción política como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Gabinete de desarrollo rural, respectivamente.

Ambos instrumentos fueron reconocidos por consenso social y han formado parte, al menos en la última década, de estrategias centrales de país, de la agenda sistémica y demandas sociales de la población con varios indicadores sociales, ambientales, económicos y productivos; así también, se encuentran en la agenda institucional o gubernamental cuya problemática ha sido considerada por diversos órganos de decisión en el ámbito de la gestión pública. Además, por sus objetivos, cobertura e impactos esperados en los grupos de interés, se clasifican como políticas distributivas, las cuales se refieren a áreas de actividad o problemas sobre los cuales hay consenso que deben ser abordados con recursos públicos, junto a mecanismos de coordinación con políticas sectoriales de educación, empleo, salud y protección ambiental.

#### **5.3.1.1. EL PROBLEMA PÚBLICO DENTRO DEL MARCO DE LAS POLÍTICAS**

La problemática de la inseguridad alimentaria en Guatemala no es una corriente teleológica, con un propósito trazado de antemano y una serie de causas finales, sino que responde a un escenario de consecuencias de hechos sociales, económicos, políticos e institucionales, cuyos actores y autores responsables, directos e indirectos han provocado y acompañado junto al camino de generación de riqueza, mucha indiferencia, codicia, egoísmo e ineficiencia en los procesos de atención, por mencionar algunos aspectos. Existe mucha claridad y verdad en la frase: “...hay algo peor que la inseguridad y que la impunidad: el hambre. El hambre es la más doliente prueba de la indefensión que desde hace siglos sufren los guatemaltecos...” (Santos, 2007, pág. 355)

La naturaleza de un problema público como la desnutrición, inseguridad alimentaria u otro tipo de demandas sociales puede derivarse o surgir desde la demanda, la oferta o como consecuencia de otra política pública.

...el origen de un problema público se encontraría en demandas aisladas, necesidades de los habitantes o un cierto problema que crece y que es articulado, conciliado y etiquetado por las estructuras políticas y transformado en demanda hacia el sistema político. Este sistema reconoce y se hace cargo de la demanda, interviene e implementa una determinada solución. Esta solución es la política pública específica que aborda el problema con la finalidad de resolverlo o, al menos, reducirlo o contenerlo. (Olavarría G, 2007, pág. 12)

De la síntesis que hace Olavarría (2007) se puede identificar y extraer tres características distintivas en el análisis del problema público:

- a) Reconocimiento de la interdependencia de los problemas, no existe una sola causalidad en su origen o explicación;
- b) Presencia de subjetividad en la identificación del problema público; muchas situaciones pasan a la Agenda Pública si coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de los actores con poder decisión;
- c) Los problemas públicos son dinámicos, evolucionan por los cambios en el conocimiento, en la tecnología, en la cultura, por la aparición de nuevos fenómenos sociales, por las propias intervenciones de la política pública. Pero también pueden darse retrocesos o profundización del problema debido a la indiferencia o abandono en la gestión pública, crisis económicas y sociales, eventos climáticos o geológicos extremos y conflictos bélicos y las migraciones forzadas, entre otros.

Cuando se analiza la problemática presente en la parte contextual de la Política Nacional de Desarrollo Rural y de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se tropieza con una multidimensionalidad de factores ligados a la falta de desarrollo humano y la desnutrición crónica: pobreza, desempleo rural, deficiencia en la situación educativa, inequidad, exclusión social, deficiencias en la gestión ambiental, baja cobertura en salud, falta de acceso a factores de producción como crédito, tierra, tecnología; deficiencias en el acceso y utilización racional del agua, falta de oportunidades de ingreso; aspectos que afectan de manera diferencial a estratos de la población, indígenas y no indígenas, comunidades lingüísticas, rural o urbano.

En la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional resaltan dos términos centrales: inseguridad alimentaria y desnutrición de la población, estos se relacionan con deficiente estado nutricional, baja respuesta inmunológica, alta morbilidad debido a enfermedades infecciosas y muerte. El punto de partida de este indeseable final se caracteriza:

...por una insuficiencia del suministro global de alimentos respecto a las necesidades nutricionales, un entorno social y económico que limita el acceso a los alimentos en un alto porcentaje de la población, un patrón de consumo de alimentos que no llena los requerimientos de nutrientes y unas condiciones de higiene y saneamiento que sumadas a un pobre acceso y baja demanda de servicios de salud de la población no

permiten una adecuada utilización biológica de los alimentos. (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2009, pág. 9)

La situación nutricional hace referencia a las carencias nutricionales que han afectado a la población guatemalteca y particularmente a la niñez por muchas décadas, tanto de macronutrientes (energía y proteína) como deficiencias de vitaminas y minerales (micronutrientes).

### **5.3.1.2. ASPECTOS CONTEXTUALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Se identifican dos contextos principales donde operan la Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PNSAN) y la Política nacional de desarrollo rural integral (PNDRI): (i) Lo rural-territorial como el centro de origen y permanencia de la problemática y (ii) el campo político, económico e institucional. El primero se refleja en los indicadores socioeconómicos, ambientales y de desarrollo humano como el hambre, la desnutrición y sus consecuencias en el retardo en peso y talla y pérdida irreversible de sus capacidades de aprendizaje y productividad; además de aspectos de salud expresados en mortalidad materna, anemia, enfermedades respiratorias y diarreicas como las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil.

Engloba también aspectos como el bajo salario agrícola y sin cobertura social; deficiente situación educativa (calidad, cobertura); exclusión social y falta de equidad en la distribución del ingreso nacional clasificadas dentro de las principales causas de la pobreza; falta de acceso a tierra y escasez de oportunidades económicas y de empleo, provocando la migración como estrategia de vida y alternativa para superar la pobreza. Asimismo, lo deficitario en la gestión ambiental que afecta la cobertura forestal, falta de regulación en el uso y aprovechamiento del agua, capacidad de uso del suelo y otros recursos naturales, ausencia de ordenamiento territorial, deterioro de ecosistemas por contaminación y problemas derivados de la deforestación.

El segundo contexto vinculado a lo político, económico e institucional lo define quien hace gobierno apegado a lo que determinen sus intereses, principios ideológicos, compromisos de partido y ofrecimientos de campaña. En este sentido, es válida la focalización que hicieron las autoridades de gobierno periodo 2012-2015, instruyendo a las instituciones del sector público para “...priorizar sus intervenciones en determinados municipios de acuerdo a los Pactos de



Gobierno (sic), la agenda del cambio y las políticas públicas vigentes a nivel territorial, regional, departamental y municipal.” (SEGEPLAN, 2014, pág. 8)

Según el quehacer de cada una de las instituciones públicas en materia de desarrollo, seguridad alimentaria y bajo el enfoque de Gestión por Resultados (GpR), así “...deberán coordinar [y ajustar] en sus procesos de planificación y programación la inversión pública a nivel institucional, sectorial y territorial, incorporando los mecanismos de adaptación y mitigación al cambio climático en sus políticas, programas, planes y proyectos<sup>54</sup>.” (SEGEPLAN, 2014, pág. 10)

Lamentablemente, el segundo contexto descrito ha estado acompañado de clientelismo político, cobertura de plazas, asistencialismo (dar sin exigir compromisos del beneficiario) y corrupción en los procesos de compras y contrataciones, lo cual determina los magros resultados alcanzados hasta ahora en el tema de desarrollo agropecuario-productivo y el combate a la desnutrición crónica infantil.

Asimismo, existen desigualdades espaciales, es decir, a las distancias y diferencias socioeconómicas existentes en las zonas geográficas y/o en los departamentos y municipios del país, aspectos que se pueden medir a través del Índice de Densidad del Estado, el cual busca establecer cómo el poder público y sus funcionarios se hacen presentes en los distintos departamentos del país, pero aplicando un enfoque objetivo de atención a los problemas o demandas sociales, de no ser así, se convierte en un factor de exclusión de amplios sectores del territorio nacional.

Sobre el factor de exclusión mencionado, no es nada novedoso el planteamiento para resolver la exclusión, desigualdad y marginación social existente en Guatemala, pero puede ser efectivo a través de mecanismos internos de redistribución como políticas públicas que impulsen reformas internas (educativa, diversificación productiva, asistencia alimentaria, infraestructura y salud,

---

<sup>54</sup> Decreto 7-2013. Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero, aprobado el Congreso de la República de Guatemala el 5 de septiembre de 2013.

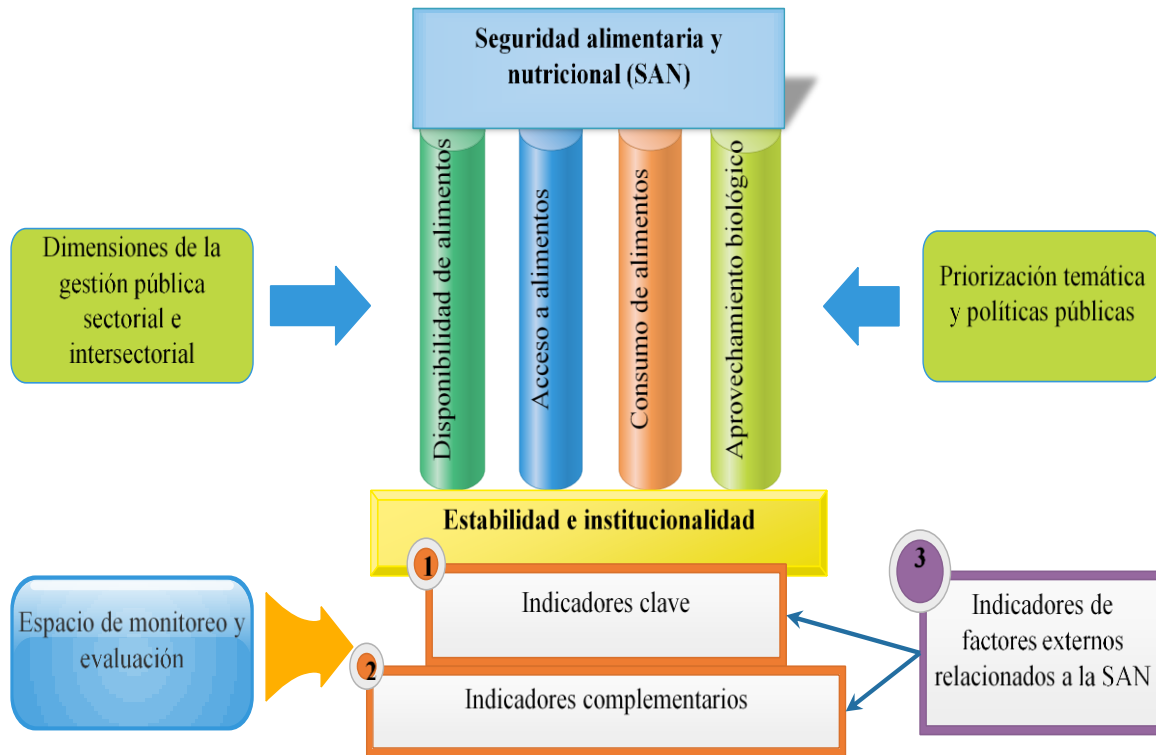
entre otras). Lo anterior es similar a lo que propuso Chamberlain en el siglo XIX en Gran Bretaña, donde convocaba a las clases dominantes "...a reconocer sus responsabilidades sociales (a mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos y a invertir en infraestructuras sociales y físicas en nombre del interés nacional) más allá de la estricta promoción de sus derechos individuales..." (Harvey, 2005, pág. 106)

Dos de las razones del porqué la condición anterior y deseada no se observa, es porque la absorción de la sobreacumulación de capital –bondades del sistema económico-productivo- se direcciona como inversión extranjera directa en otros países o mediante el financiamiento de proyectos de alta demanda financiera (hidroeléctricas, minería metálica, monocultivos, petróleo) junto a capital externo; adicionalmente, la codicia, indiferencia, temores al cambio y falta de voluntad de la clase históricamente dominante no permite impulsar alguna reforma social interna.

### **5.3.2. DESCRIPTORES CONTEXTUALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La seguridad alimentaria y nutricional es un desafío estructural del Estado que requiere de priorización temática, acciones inmediatas, mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial y toma de decisiones informadas. A continuación, se analizan de manera individual y agrupada, indicadores pertenecientes a los ejes programáticos de la Política Nacional de Seguridad alimentaria y de la línea base del sistema de monitoreo y evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN 2012-2016) del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, además de indicadores de factores externos vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional, siguiendo el esquema de la figura 16 y los resultados del análisis estadístico desarrollado.

**Figura 16. Esquema de análisis de indicadores vinculados a la SAN**



Fuente: Elaboración propia

### **5.3.2.1. RESULTADO DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LAS DIMENSIONES DE LA SAN**

El análisis factorial descrito en la sección metodológica fue aplicado a un total de 98 variables pertenecientes a los cuatro pilares de la seguridad alimentaria y nutricional, procediendo previamente a la obtención de la Distribución normal estandarizada del conjunto de variables. Según lo descrito por Caballero (1981), la estandarización transformó la distribución normal en una escala común, lo cual equivale a convertir los valores  $X$  a valores  $Z$ , generando nuevas variables con una distribución normal estandarizada, caracterizada por tener una media igual a cero y desviación estandarizada igual a 1.

$$Z = \frac{x - \mu}{\sigma}$$

Donde,

X = variable continua de análisis

$\mu$  = media

$\sigma$  = desviación estándar

Z = variable estandarizada

La primera depuración de variables consistió en la eliminación de aquellas que presentaron valores igual a 1 en el cuadro de contraste de correlación y por pertenecer a series de tiempo de un año a otro, por ejemplo, tasas de matriculación en educación primaria 2014-15, producción de maíz 2015, 2016 y 2017 o proyección poblacional 2016-2017. La desagregación y agrupación final de variables descrita en la tabla 10, obedeció a valores de correlación arriba de 0.80 obtenidos en la matriz de comunalidades y de componentes rotados, y valores de la prueba de Kaiser-Meyer-Olkin de adecuación de muestreo mayor a 0.5 y significancia menor a 0.05. La limitante para el ingreso de mayor número de variables fue la disponibilidad de información a nivel de departamento, debido a que generalmente se encuentra a nivel de país o distribuida por lugar de residencia, género o sexo.

**Tabla 10. Agrupación por componente de SAN, correlacionadas según análisis factorial**

<i>Disponibilidad de alimentos/indicadores</i>	<i>División temática</i>	<i>Influencia sobre medios de vida</i>
Producción nacional de maíz blanco	Función productiva, rendimientos por unidad de área, tecnología y sistemas de producción.	Capacidades y actividades del núcleo familiar (capital social y productivo)
Producción nacional del frijol		
Producción nacional de carne porcina		
Producción per cápita de maíz		
Producción per cápita de frijol		
Presión demográfica sobre el bosque (m <sup>2</sup> /habitante)	Cobertura, dinámica forestal, condiciones y manejo del suelo	Influencia sobre el capital natural
Proyección del crecimiento de la población	Condiciones sociodemográficas y dinámica poblacional	Capital humano y sus oportunidades
Relación de dependencia de la población (inactividad por edades y en edad de trabajar)		
Tasa de fertilidad total (nacimientos por cada mujer)		
<i>Acceso a alimentos</i>	<i>División temática</i>	<i>Influencia sobre medios de vida</i>
% de caminos pavimentados sobre el total carreteras (pavimento, asfalto, terracería, caminos rurales)	Infraestructura vial-productiva	Influencias del o sobre el capital físico
Población por nivel de pobreza -Todos los pobres-	Pobreza,	Deconstrucción de los

Población en pobreza No extrema	desigualdad, bienestar humano	capitales y efectos negativos sobre los medios de vida
Índice de Desarrollo Humano -IDH-		
Índice de Atkinson con $\epsilon=2$		
Gasto Público Ejecutado (GPE) en áreas de IVISAN (relación de la inversión en áreas con alto y muy alto Índice de vulnerabilidad a la seguridad alimentaria y nutricional	Capacidad de respuesta de la institucionalidad pública	Capital financiero de origen público
<b>Consumo de alimentos</b>	<b>División temática</b>	<b>Influencia sobre medios de vida</b>
Tasa neta matriculación en enseñanza primaria	Educación: cobertura y calidad educativa	Oportunidades del capital humano
Tasa neta matriculación en enseñanza secundaria		
Tasa neta matriculación en ciclo diversificado		
Porcentaje analfabetismo en población > 15años		Capital financiero de las familias
Gasto per cápita anual en educación por nivel pobreza		
Gasto per cápita anual en educación (Quetzales)		
Desnutrición crónica infantil severa (población < de 5 años –baja talla para la edad-)	Desnutrición y hábitos alimenticios	Efectos negativos sobre oportunidades y capacidades del capital humano
Desnutrición crónica infantil total		
Desnutrición aguda total (bajo peso con respecto a la altura, población < de 5 años)		
Desnutrición global severa (bajo peso respecto a la edad en población < de 5 años)		
Desnutrición global total bajo peso respecto a la edad en población < de 5 años)		
Mujeres con obesidad (mujeres de 15-49 años)		
<b>Aprovechamiento biológico</b>	<b>División temática</b>	<b>Influencia sobre medios de vida</b>
Población con acceso a saneamiento mejorado	Condiciones sanitarias en hogares, número de personas por cuarto	Capital físico en la cobertura de necesidades básicas
Población con vivienda de material inadecuado		
Hacinamiento		
Presencia anemia moderada (mujeres de 15-49 años)	Salud preventiva y atención primaria	La combinación del capital humano y social fortalecen la seguridad alimentaria y nutricional
Vacunación de población menor 6 años poliomielitis		
Vacunación de población menor 6 años sarampión		
Vacunación de población menor de 6 años DTP		
Tasa de mortalidad infantil (entre nacimiento y un año de vida)		
Tasa de mortalidad niñez (menores de 5 años)		

En la integración de la tabla anterior y bajo el criterio del investigador, se consideró el Índice de vulnerabilidad a la seguridad alimentaria y nutricional –IVISAN-, que por su naturaleza queda de manera transversal a los cuatro pilares debido a las variables que lo integran: déficit de granos

básicos, población en extrema pobreza (%), índice de precariedad ocupacional, población de mujeres mayores de 15 años de edad analfabetas (%), índice de saneamiento ambiental, amenaza de heladas, inundaciones y sequía, índice vial y otras asociadas a la producción agropecuaria, forestal y desarrollo rural. Con base en los indicadores correlacionados, pilares y las divisiones temáticas de la tabla 10, a continuación, se analizan las condiciones encontradas en los departamentos y a nivel nacional.

### **5.3.2.2. DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS**

Con aportes de FAO-PESA (2011) y CONEVAL (2010) se indica que las acciones de este pilar de seguridad alimentaria se orientan a garantizar la existencia de alimentos destinados a la población en general, ya sean estos producidos, importados, procesados, hayan sido objeto de comercialización, intercambio o recibidos en calidad de donación, existencias almacenadas como reservas, mecanismos de movilización y dinámica del mercado de alimentos. La disponibilidad debe reunir características de estabilidad y suficiencia durante el año, ser adecuada a las condiciones sociales, culturales e inocuidad.

De manera práctica es la disponibilidad de alimentos en los hogares y el mercado. El Artículo 28 de la Ley del Sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional (Decreto 32-2005) establece la actuación central del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), en coordinación con otras instituciones del Estado, en la disponibilidad alimentaria por la vía productiva agropecuaria, importaciones (compras o donaciones de programas de asistencia alimentaria). A continuación, se analiza por departamento, las condiciones y relaciones de las dimensiones temáticas identificadas; y para el contexto nacional, los indicadores de volúmenes de producción nacional de los principales productos de la dieta alimenticia (maíz, frijol, arroz, carne, huevos, leche), nivel de suficiencia global de energía y la superficie cultivada.

Los departamentos que proveen la mayor cantidad de maíz y frijol, como componentes principales de la dieta alimentaria, son Petén, Jutiapa, Alta Verapaz, Quiché y Chiquimula, lo cual es un aspecto estrechamente vinculado a factores como extensión territorial, condiciones de clima y suelo, número de cosechas al año, tipo de tenencia de la tierra, infraestructura vial, distancia y facilidades de acceso a los mercados y el grado de vulnerabilidad que pueda presentar

la unidad productiva ante la presencia de eventos climáticos extremos (tormentas, heladas, inundaciones, sequías prolongadas).

Lo relevante en el análisis de la función productiva, como eje central en la disponibilidad de alimentos, es el rol que están desempeñando, en un escenario tendencial poco halagador, variables como la dinámica incremental de la población; presión sobre la cobertura forestal a través del cambio de uso del suelo; y la capacidad de adaptación o resiliencia de los sistemas de producción ante los efectos del cambio climático para mantener y mejorar su productividad.

En la tabla 11 se detalla la producción de maíz blanco como uno de los principales componentes de la dieta alimenticia de la población, mostrando cierto grado de equilibrio entre producción y consumo aparente (suministro interno total y la población del país) el cual llega, según datos de FAO-PMA (2010) y FAO-PESA (2013), a 86-102 kg/persona/año. Las variables de producción y área cosechada son de tendencia incremental, sin embargo, se debe tener en cuenta la ralentización de la producción por unidad de área y producción per cápita anual, representando vulnerabilidad ante la presencia de eventos relacionados con el cambio climático como excesos de lluvia o sequías prolongadas, sin descartar variables de tipo económico como contrabando o acaparamiento del grano con fines de especulación de precios, cuyos efectos serán notorios en la cadena de distribución.

**Tabla 11. Volumen producción nacional maíz blanco en grano, periodos 2008/09-2016/17**

<b>Año agrícola 1/</b>	<b>Producción (Tm)</b>	<b>Área cosechada (ha)</b>	<b>Rendimiento (Tm/ha)</b>	<b>Producción per cápita anual (kg)</b>
2008/2009	1,720,845	855,628	2.0112	125.81
2009/2010	1,625,089	820,941	1.9795	115.94
2010/2011	1,637,523	821,151	1.9942	114.02
2011/2012	1,674,492	838,370	1.9973	113.80
2012/2013	1,722,703	846,964	2.0340	114.29
2013/2014	1,794,366	861,916	2.0818	116.23
2014/2015	1,814,477	868,414	2.0894	114.79
2015/2016 p/	1,853,079	876,379	2.1145	114.56
2016/2017 e/	1,898,477	882,248	2.1519	114.72

Fuente: DIPLAN-MAGA con datos de BANGUAT

1/ De mayo de un año a abril del siguiente. p/ Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas

Instituto Nacional de Estadística. Estimación de Población total por municipio. Período 2008-2020.

El segundo componente principal de la dieta básica del guatemalteco es el frijol negro. En la tabla 12 se detalla la producción nacional para el periodo 2008-2016, la cual mantiene similar comportamiento con la producción maíz, tanto en la consistencia del nivel de producción como en la demanda del mercado interno; en otras palabras, los valores incrementales de producción y superficie cultivada son coherentes con el incremento poblacional. La producción per cápita anual es 30 a 45 por ciento superior al consumo aparente de 8-10 kg/persona/año reportado por FAO-PMA (2010) y FAO-PESA (2013).

**Tabla 12. Volumen de producción nacional de frijol negro, periodos 2008/09-2016/17**

<b>Año agrícola 1/</b>	<b>Producción (Tm)</b>	<b>Área cosechada (ha)</b>	<b>Rendimiento (Tm/ha)</b>	<b>Producción per cápita anual (kg)</b>
2008/2009	199,548	229,173.60	0.8707	14.59
2009/2010	198,026	235,112.55	0.8423	14.13
2010/2011	209,051	235,291.42	0.8885	14.56
2011/2012	213,284	236,999.04	0.8999	14.50
2012/2013	220,511	242,239.29	0.9103	14.63
2013/2014	228,804	247,339.80	0.9251	14.82
2014/2015	235,868	251,462.13	0.9380	14.92
2015/2016 p/	241,177	252,859.53	0.9538	14.91
2016/2017 e/	247,570	252,929.40	0.9788	14.96

Fuente: DIPLAN-MAGA con datos de BANGUAT

1/ De mayo de un año a abril del siguiente. p/ Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas

Instituto Nacional de Estadística. Estimación de Población total por municipio. Período 2008-2020

Guatemala mantiene alto nivel de dependencia a las importaciones de arroz (en granza o en oro). Al contemplar los datos del consumo aparente reportados por FAO-PMA (2010) y FAO-PESA (2013) de 5 kg/persona/año para el año 2009, el mismo representa más del 100% de la producción nacional per cápita anual reportada en la tabla 13.



**Tabla 13. Volumen de producción nacional de arroz, periodos 2008/09-2016/17**

<b>Año agrícola 1/</b>	<b>Producción (Tm)</b>	<b>Área cosechada (ha)</b>	<b>Rendimiento (Tm/ha)</b>	<b>Producción per cápita anual (kg)</b>
2008/2009	23,964	7,839.41	3.0568	1.752
2009/2010	28,689	9,921.54	2.8916	2.047
2010/2011	29,613	10,488.88	2.8233	2.062
2011/2012	30,391	10,620.24	2.8616	2.065
2012/2013	31,121	10,759.98	2.8923	2.065
2013/2014	32,232	10,969.59	2.9383	2.088
2014/2015	33,601	11,179.20	3.0057	2.126
2015/2016 p/	32,812	11,179.20	2.9351	2.028
2016/2017 e/	33,732	11,318.94	2.9802	2.038

Fuente: DIPLAN-MAGA con datos de BANGUAT

1/ De mayo de un año a abril del siguiente. p/ Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas

Instituto Nacional de Estadística. Estimación de Población total por municipio. Período 2008-2020

El proceso productivo de maíz, frijol y arroz se realiza en pequeñas áreas, muchas de ellas marginales expuestas a la vulnerabilidad debido a las condiciones de suelo (pendiente, pedregosidad, baja fertilidad) y condiciones climáticas, al estar supeditado a las variaciones climáticas y eventos extremos como inundaciones y sequías prolongadas. Según FAO-PMA (2010) y MAGA (2012) la producción es generada por cuatro tipologías de agricultores; las primeras tres son propios de la agricultura familiar y economía campesina:

- a) Agricultores de infrasubsistencia, cubren las necesidades familiares de alimento (sobre todo maíz y fríjol) trabajando pequeñas parcelas de tierra, tienen poco acceso a recursos productivos y a mercado, complementan lo que producen con la compra en el mercado gracias a los ingresos generados por su fuerza de trabajo.
- b) Agricultores/productores de subsistencia, abastecen las necesidades de alimento familiar cultivando pequeñas parcelas de terreno, son los que abastecen la mayor producción de granos básicos, con poco acceso a infraestructura y servicios básicos.
- c) Productores excedentarios, cosechan cantidades suficientes para los requerimientos familiares y destinan al mercado los excedentes, son organizados, dedicados a productos agrícolas no tradicionales.

d) El cuarto tipo de producción representa a la agricultura comercial o corporativa, cuya producción es para el mercado principalmente exportación de productos tradicionales, poseen muchas facilidades y medios productivos.

Los requerimientos de proteína animal para la población son cubiertos por el abastecimiento de carnes (bovina, porcina, avícola, peces y crustáceos), además de huevos, leche y sus derivados. Según los registros de producción reportados en la tabla del anexo 3, el incremento en el abastecimiento ha sido constante. Según la dinámica que muestran las proyecciones de crecimiento poblacional hechas por el Instituto Nacional de Estadística, relacionados con los datos de disponibilidad per cápita de alimentos como fuentes de proteína animal (Tabla 14), el consumo per cápita anual para Guatemala, según datos reportados por Interiano (2016), CentralAmericaData.com (2017) y Gamarro (2017a), presenta los siguientes valores: huevos con 9.5 a 10.5 y pollo de 18.2 a 24.4 kg/persona/año.

Según Calderón (2015), Eurocarne (2017) y datos de la revista El Exportador<sup>55</sup>, el consumo de carne porcina varía entre 3.3 a 5 kg/persona/año. Reportes de Cordero (2005); Blandino (2005); Gándara (2015) y Castillo (2016), señalan que el consumo de carne bovina oscila de 5.36 a 5.9 kg/persona/año y leche de 62 a 63 kg. Con excepción de los valores de carne bovina y huevos, los demás productos presentan dependencia de volúmenes de importación.

**Tabla 14. Producción: Alimento disponible per cápita, periodo 2008/2009-2015 (kg/año)**

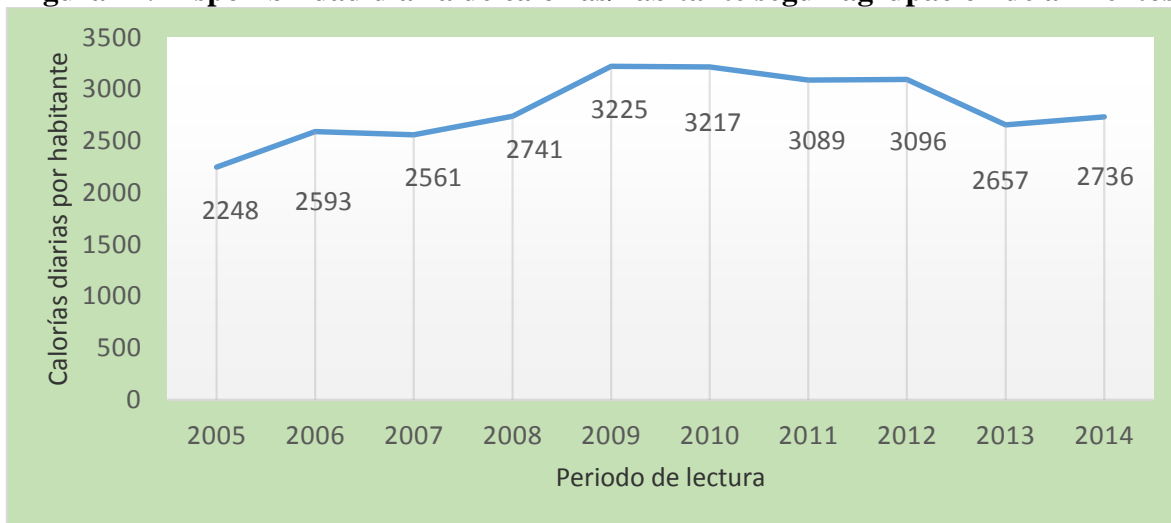
Años de registro	Carne bovina	Carne porcina	Avícola	Huevos	Leche
2008/2009	10.709	1.816	11.829	14.964	32.595
2009/2010	10.924	1.823	11.901	14.995	32.812
2010/2011	11.071	1.821	11.885	14.952	32.714
2011/2012	10.975	1.841	12.008	15.067	32.679
2012/2013	10.974	1.903	12.562	15.191	32.700
2012/2014	11.062	1.924	13.349	15.700	32.931
2014/2015	11.089	1.953	13.944	16.047	33.052

Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala –MAGA-

<sup>55</sup> <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/noticias/NEW2015505621.html>  
Recuperado 30.09.2015)

El Instituto Nacional de Estadística (2006, 2014) a través de la Hoja de Balance de Alimentos (HBA) permite mostrar, a través de la figura 17, el nivel de suficiencia global de energía per cápita (disponibilidad de kilocalorías) a nivel nacional para el periodo 2005-2014 proveniente de la agrupación de doce clases de alimentos (cereales, leguminosas, azúcares, tubérculos y raíces, hortalizas, frutas, carnes, huevos, pescados y mariscos, productos lácteos, aceites y grasas y alimentos gratificantes). Estos valores tienen relación con la suficiencia de la disponibilidad de energía alimentaria referidas a la adecuación energética de los requerimientos a través de la disponibilidad de energía per cápita por día.

**Figura 17. Disponibilidad diaria de calorías/habitante según agrupación de alimentos**



Fuente: Hoja de Balance de Alimentos, INE, 2006, 2014

Según análisis de Menchú & Méndez (2011) y con datos de la ENCOVI levantada en 2006, la disponibilidad per cápita de energía a nivel nacional era de 2031 kilocalorías, considerando la región urbana (2045) y rural (2014). En las conclusiones del estudio en referencia, se indica que la disponibilidad de energía per cápita (kcal) en aproximadamente 30 por ciento de los hogares de todas las regiones del país, tienen un déficit mayor de 30 por ciento, es decir, están en una situación alimentaria crítica de subalimentación; igual situación se encuentra en los lugares con población mayormente indígena, en hogares en extrema pobreza y núcleos familiares con mayor número de miembros.

### **5.3.2.3. ACCESO A ALIMENTOS**

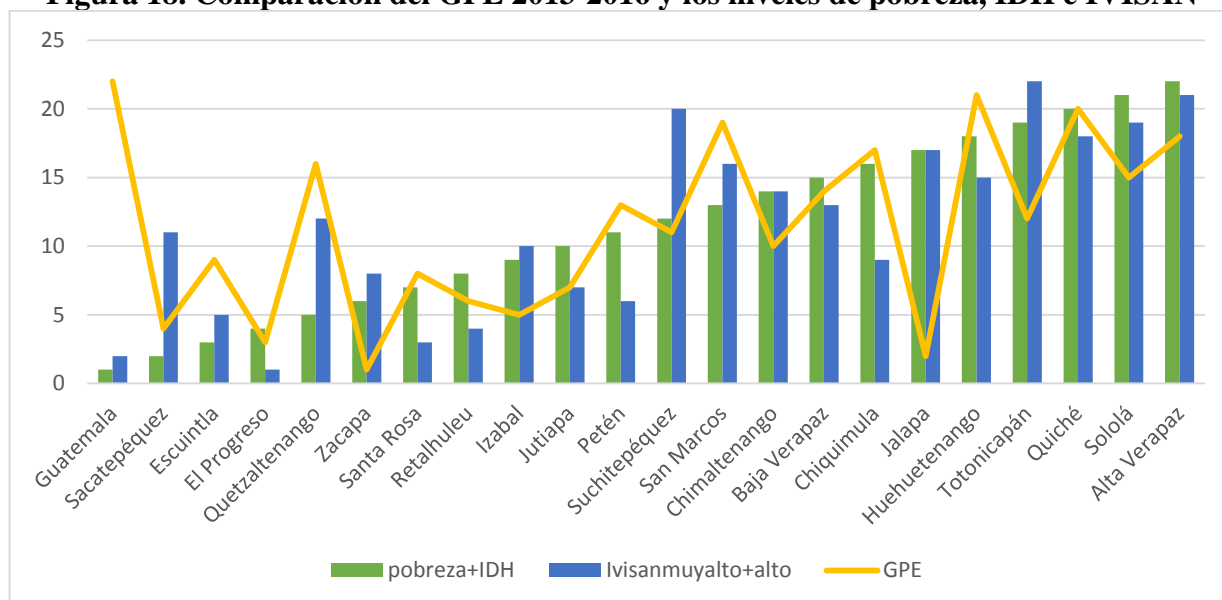
Además de existir la disponibilidad de alimentos debe haber capacidad económica para adquirirlos mediante la generación de oportunidades de ingreso o el impulso de acciones para producirlos de manera suficiente y oportuna. Según CONEVAL (2010), FAO-PESA (2011) y PESAN (2012), el acceso a alimentos es una variable asociada a los niveles de ingresos y gastos de los hogares, precio y mercado de los alimentos; conducta del consumidor y sus preferencias, factores relacionados con la demanda que pueden explicar las diferencias en los tipos de alimentos ofrecidos en diversas áreas como lo rural y urbano. Las acciones de atención van vinculadas, entre otras, al crecimiento económico y al desarrollo rural productivo como componente estratégico.

Es mandato legal, según el Artículo 29 del Decreto 32-2005, hace referencia a la labor sectorial-institucional de contribuir con la población y de forma estable, al acceso físico, económico y social a los alimentos. En esta sección se han analizado los indicadores de índice precios al consumidor (IPC), distribución del consumo total/persona/ año por nivel de pobreza, valores de la canasta básica alimentaria y vital, prevalencia de la inseguridad alimentaria y nutricional, producto interno bruto (PIB) nacional-anual y per cápita, porcentaje de caminos pavimentados sobre el total de carreteras y el índice de concentración de Gini.

A nivel departamental se muestra que la dimensión temática identificada y con mayor influencia en el acceso a alimentos está contenida en las condiciones de la infraestructura vial, pobreza, desigualdad y la capacidad de respuesta institucional que puede existir a través del Gasto Público Ejecutado (GPE) mediante el desarrollo de estrategias de contingencia y mitigación, fortalecimiento organizacional e inversiones estratégicas en desarrollo social, económico y productivo. Los departamentos con el mayor nivel de pobreza y desigualdad, bajo Índice de Desarrollo Humano y municipios con altos y muy altos Índices de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional son los departamentos de Alta Verapaz, Sololá, Quiché, Totonicapán, Huehuetenango y Jalapa.

No obstante las condiciones reportadas en los seis departamentos mencionados y cuando se compara la distribución del Gasto Público Ejecutado durante los años 2013, 2015 y 2016, resulta paradójico que el mismo fue concentrado en el departamento de Guatemala en porcentajes de 23.35, 52.29 y hasta 56.11 del total del gasto<sup>56</sup>, el diferencial fue distribuido en los 21 departamentos restantes, como se muestra en la figura 18, mayor contradicción se observa en las condiciones críticas de atención ocurridas con el departamento de Jalapa.

**Figura 18. Comparación del GPE 2013-2016 y los niveles de pobreza, IDH e IVISAN**



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población de Guatemala (IVISAN). SESAN-MAGA (2011); Datos de Encovi, Banguat, BM, FMI.

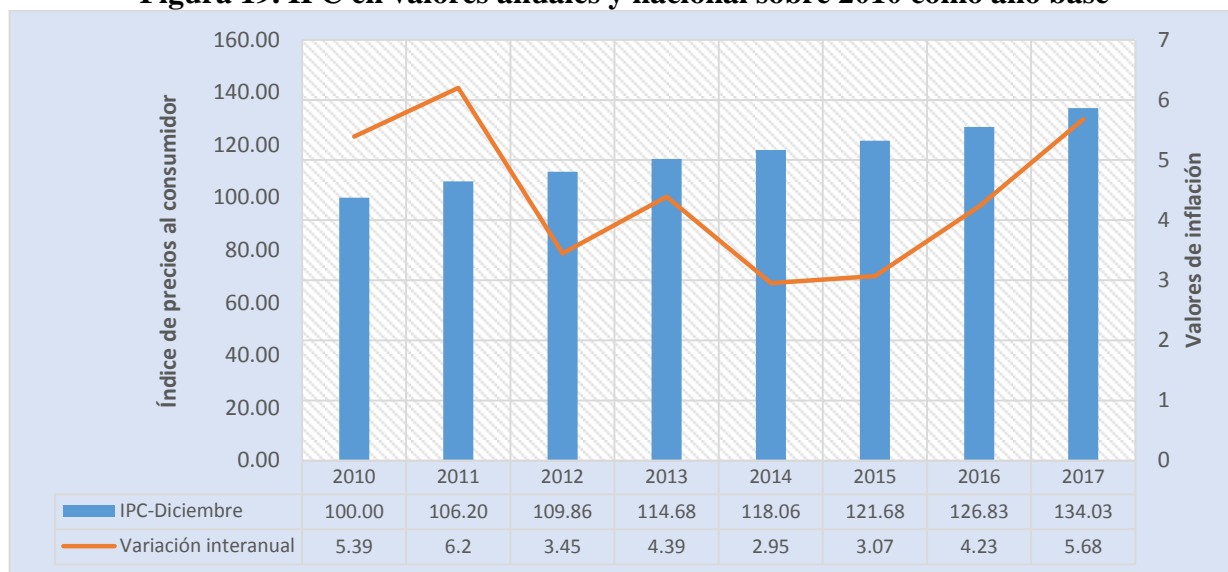
a) Índice de precios al consumidor (IPC)

El IPC reportado por el INE (2017) mide la variación promedio en los precios de un grupo de bienes y servicios que estructuran la canasta básica familiar representativa o que responden a los de mayor importancia dentro del gasto de consumo final de los hogares, según lo reporta la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 2009-2010. La variación porcentual del IPC en un determinado periodo de tiempo refleja el comportamiento de la tasa de inflación, definida como alza generalizada y persistente en el nivel de los precios internos del país.

<sup>56</sup> Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental. Programa Ventana de los Mil Días

Los datos mostrados en la figura 19 y los valores de inflación para el periodo de 2010-2017, muestran tendencia hacia el incremento de los precios de bienes y servicios incidiendo negativamente en la capacidad económica de las personas; hubo disminución del poder adquisitivo lo cual está afectando en el consumo de las familias.

**Figura 19. IPC en valores anuales y nacional sobre 2010 como año base**



Fuente: INE-BANGUAT. Índice de precios al consumidor (IPC), Periodo 2010-2017.

b) Distribución del consumo total por niveles de pobreza

Cuando se relaciona la pobreza con la distribución del consumo es notoria la desigualdad entre pobres y no pobres, haciéndose evidente la Curva o ley de Engel la cual expresa “Mientras más pobre es una familia, una mayor proporción de su gasto total es destinado al consumo de alimentos” (García, 2013, pág. 178), o visto del lado de los ingresos, sucede que el gasto destinado a alimentación es proporcionalmente mayor en función a los ingresos en las familias de más bajos recursos. Según los resultados de la Encovi-2000 elaborada por el INE (2002), el gasto en bienes y servicios de consumo total de la población en condición de pobreza general equivale a 24 por ciento del monto total de los no pobres (cuatro veces menos) y los de la población extremadamente pobre es de apenas 13.6 por ciento (siete veces menos).

En términos de distribución del gasto en consumo se explica que las personas dentro de la categoría de pobreza general gastan 54.8 por ciento de sus ingresos en alimentos, los no pobres solo 36 por ciento. Esta estructura de los hábitos de consumo determina que los pobres gasten proporciones menores de sus recursos en salud y educación (sin considerar condiciones de calidad, estabilidad y seguridad): la población pobre destina 9.2 por ciento del total del gasto a educación, salud, bienes durables, transporte y servicios públicos, mientras las personas arriba de la línea de pobreza gastan 24.4 por ciento, haciendo evidente las privaciones y lucha por la sobrevivencia de la población en ambos niveles de pobreza.

### c) Valores de la Canasta Básica Alimentaria (CBA)

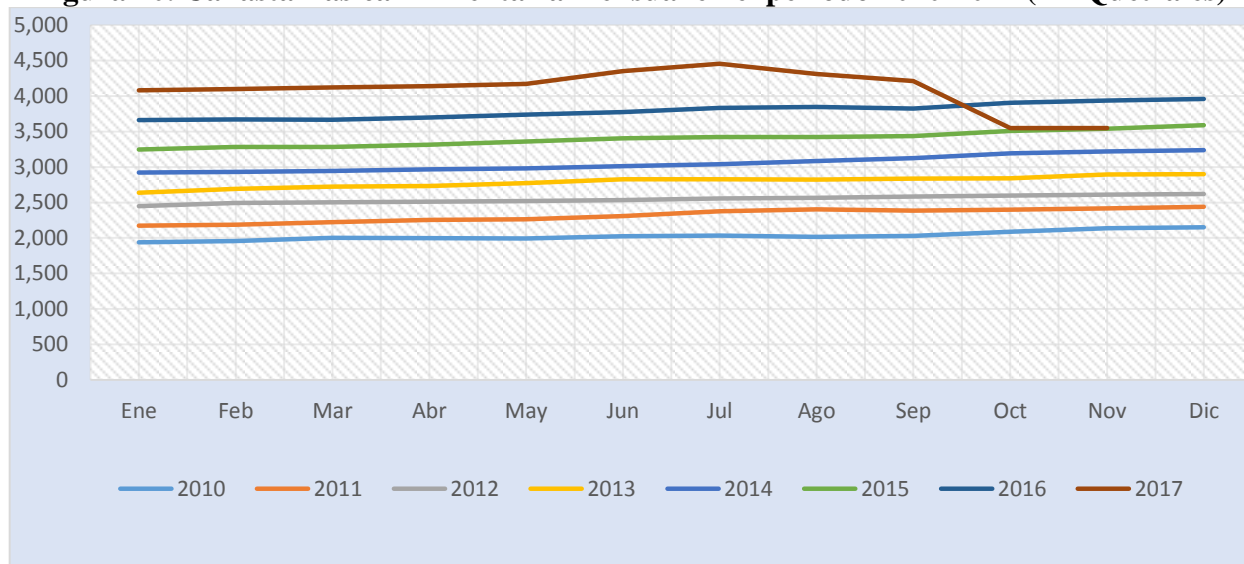
En la definición dada por el INE (2017) la Canasta Básica Alimentaria es el conjunto de alimentos, expresados en un mínimo necesario para satisfacer las necesidades energéticas (calorías) y proteínicas de un hogar/familia promedio, ajustados (en la medida de lo posible) al patrón cultural, capacidad adquisitiva, disponibilidad y precios de los alimentos a nivel local. Para Guatemala se calculaba, hasta septiembre de 2017, para una familia promedio de 5.38 miembros, sin embargo, a partir de octubre de 2017 la CBA se cuantifica para un hogar de 4.77 miembros, contiene 34 productos y cubre el requerimiento energético de 2262 calorías.

Los ajustes hechos por el INE parecen razonables según la explicación metodológica del nuevo cálculo. Con el método anterior se generaban costos crecientes; ahora existe mayor disponibilidad de información, revisión, actualización y estimación de la cantidad de calorías; hay mejor articulación del sistema precios y la posibilidad de utilización de nuevas fuentes de información como la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) y la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; además de las proyecciones de población hechas por el Instituto Nacional de Estadística.

Con los cambios efectuados por el INE, según se muestra en la figura 20, la Canasta básica alimentaria retrocedió a valores de 2015 (Q. 3,548.56 a noviembre de 2017), aun así, el valor del Salario mínimo, aprobado en diciembre de 2017 y vigente a partir de enero de 2018, según Acuerdo Gubernativo 297-2017, apenas cubre 77.2 por ciento de la CBA en actividades

agrícolas, no agrícolas y, 70.7 por ciento con ingresos provenientes de la actividad exportadora y de maquila.

**Figura 20. Canasta Básica Alimentaria mensual en el periodo 2010-2017 (En Quetzales)**



Fuente: Dirección de Índices y Estadísticas Continuas, Instituto Nacional de Estadística.

#### d) Valores de la Canasta Básica Vital (CBV) – Canasta Ampliada (CA)

La CBV también es reconocida como Canasta Ampliada (CA), el valor proviene de los datos declarados por los hogares como el pago de servicios de agua, energía eléctrica y consumos diversos; representa en valor monetario:

...el conjunto de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de todos los miembros de la familia: incluye alimentación [el mínimo alimentario], bebidas alcohólicas y tabaco, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación y cultura, educación, restaurantes y hoteles y bienes y servicios. (INE, 2017, pág. 34)

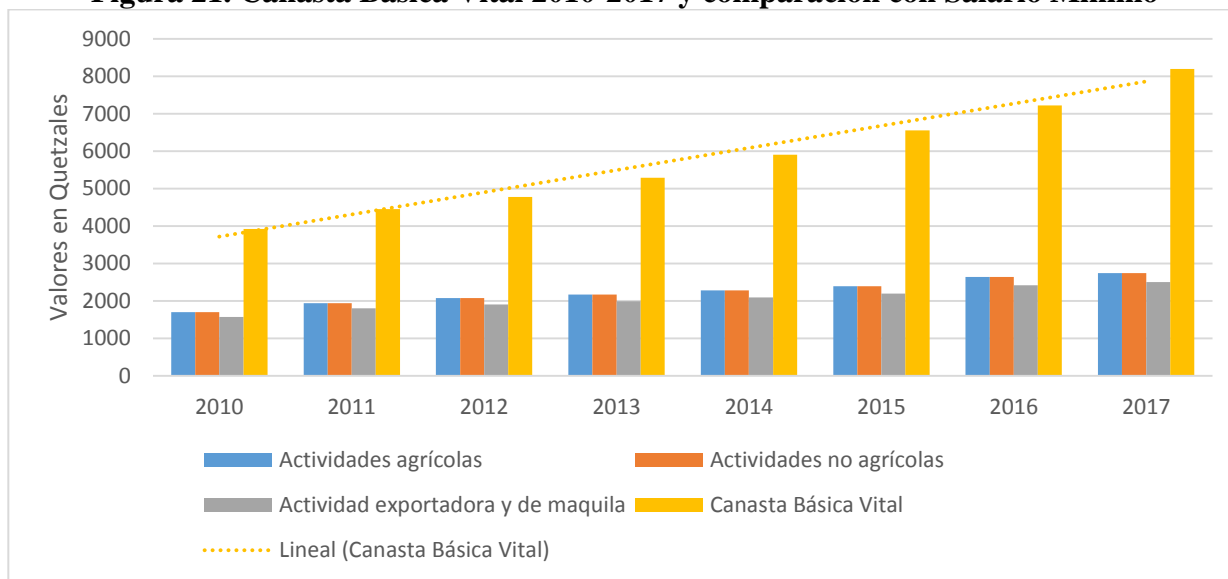
Los valores de la figura 21 muestran que el comportamiento de la Canasta Básica Vital ha sido lineal y constante en los últimos ocho años, tendencia que no ocurre con el salario mínimo para actividades agrícolas, no agrícolas y de la actividad exportadora y de maquila. El Salario mínimo de 2017<sup>57</sup> cubre solamente 30.6 por ciento de la CBV habiéndose deteriorado alrededor del 10 por ciento en un lapso de 8 años. Esta brecha se ha ensanchado a una tasa anual promedio de -3.6

<sup>57</sup> Nota: No se incluye Bonificación Incentivo de Q. 250 aprobado por Decreto 37-2001.



por ciento, lo cual está trayendo implicaciones sobre las posibilidades de acceso a los alimentos por parte de las familias.

**Figura 21. Canasta Básica Vital 2010-2017 y comparación con Salario Mínimo**



Fuentes: Departamento Nacional del Salario, Dirección General de Trabajo. Mintrab, 2018. Dirección de Índices y Estadísticas Continuas, Instituto Nacional de Estadística.

#### e) Niveles de pobreza e Índice de Gini

La pobreza es fenómeno multicausal y se refiere a las condiciones de vida de la persona, a una situación de falta de recursos para satisfacer necesidades físicas, sociales y económicas básicas para disfrutar de calidad de vida. La CEPAL (2018) considera apropiado medir la pobreza extrema y pobreza total sobre la base del costo de adquirir la canasta básica o ampliada, en sustitución de la línea Un dólar por día.

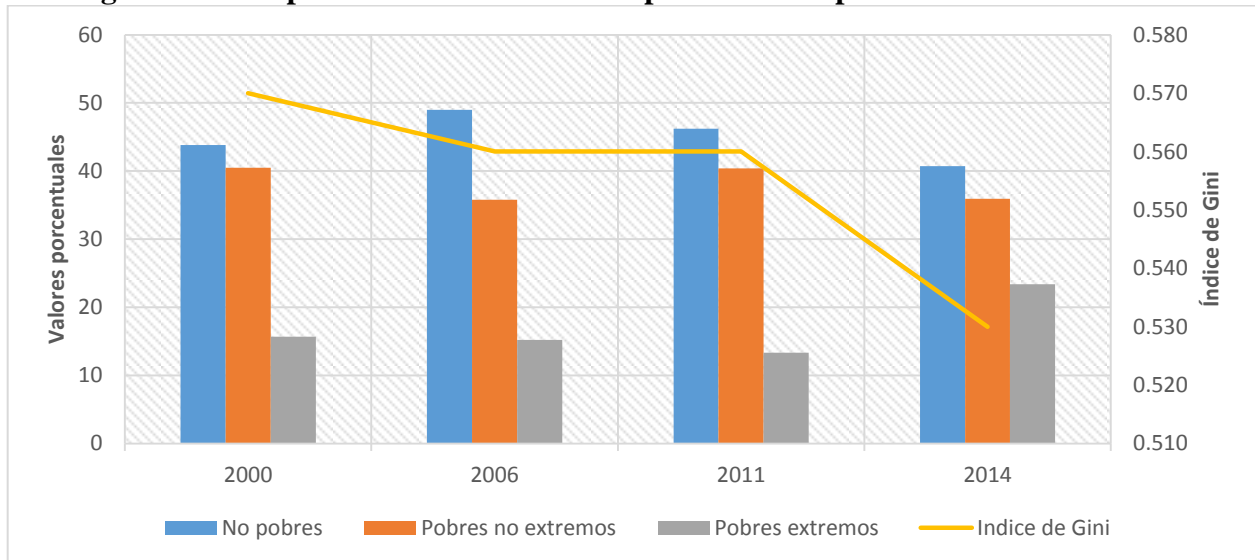
La misma organización señala que la población en pobreza (o pobreza total) mantiene una situación en la que una persona no accede, debido a sus limitados ingresos/recursos, a una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios; los pobres extremos son “...las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin.”

([https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores\\_de\\_pobreza\\_y\\_pobreza\\_extrema\\_utilizadas\\_para\\_el\\_monitoreo\\_de\\_los\\_odm\\_en\\_america\\_latina.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores_de_pobreza_y_pobreza_extrema_utilizadas_para_el_monitoreo_de_los_odm_en_america_latina.pdf). Recuperado 22-01-2018)

Vinculadas a las variables de ingreso y nivel de pobreza se utiliza el Índice de concentración de Gini para medir la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores en el rango de 0 y 1, donde el valor cero (0) corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad completa, se representa por el área entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución. Ambos indicadores mostrados en la figura 22, indican el grado de deterioro socioeconómico histórico que registra la población guatemalteca: desigualdad y pobreza han sido compañeros por largo tiempo.

El Índice de Gini reportado para Guatemala es 0.53, uno de los más altos de Latinoamérica (0.491). En Centroamérica es superado únicamente por Honduras (0.56), evidencia comprobada en los niveles exclusión y pobreza reportados por ENCOVI 2014: la pobreza total afecta al 59.3 por ciento de la población a nivel nacional, siendo el área rural la más afectada con valores de 76.1 por ciento en pobreza total y 35.3 por ciento de población en condiciones de extrema pobreza; estos valores de pobreza se incrementan a 79.2 por ciento cuando se hace referencia al grupo indígena.

**Figura 22. Comportamiento de niveles de pobreza en la población e Índice de Gini**



Fuente: Índice de concentración de Gini: CEPAL - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. CepalStat-2017. Pobreza: INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-, 2002, 2006, 2011, 2014

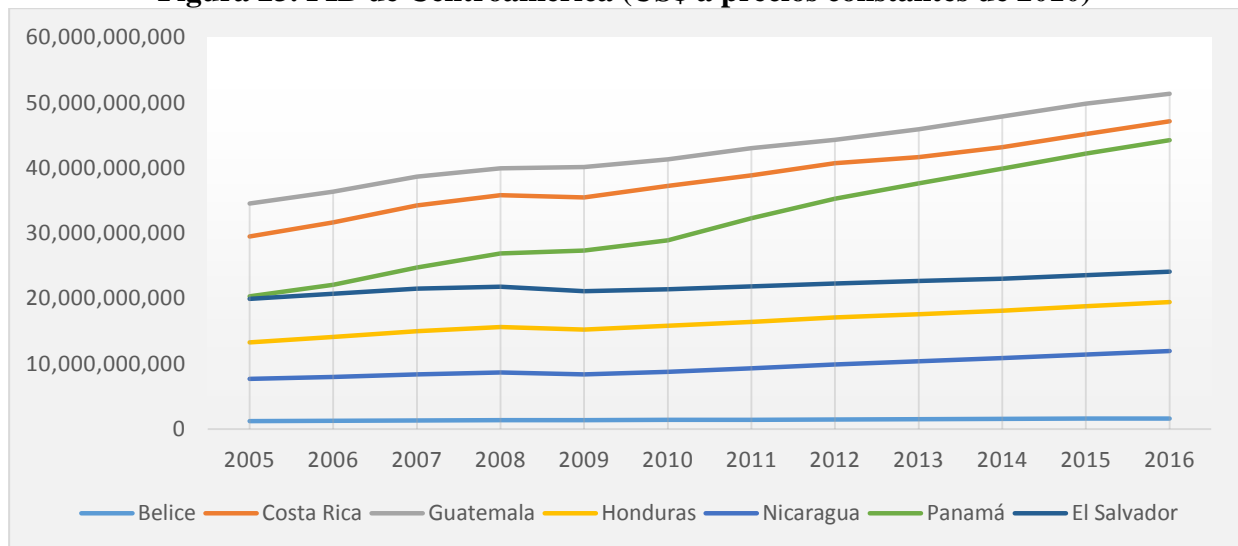
Los departamentos en situación crítica son Alta Verapaz, Sololá, Totonicapán y Quiché con valores de pobreza que oscilan de 83.1 a 74.7 por ciento, haciendo comprensible y válido uno de los lineamientos del Plan de Acción de la Cumbre mundial de la alimentación (1996) de la necesidad de erradicar/mitigar la pobreza para mejorar el acceso a los alimentos, haciendo posible agenciarse de medios de producción (tierra, agua, insumos, tecnología, asistencia crediticia) y condiciones básicas de mercado, caso contrario, la alternativa a seguir será la migración de las zonas rurales a las urbanas o hacia Estados Unidos.

f) Producto Interno Bruto Nacional

El producto interno bruto es la medición de todos los productos y servicios que un país produce en un año, usado para comparar el desempeño económico de los países. Se calcula a través de dos métodos principales: el enfoque del gasto total o compra y por la vía del ingreso. PIB per cápita es un indicador económico que mide el ingreso o renta por persona o la relación existente entre el nivel de renta de un país y su población.

Según estadísticas del Banco Mundial, desde la segunda mitad del siglo XX Guatemala posee la mayor economía de la región centroamericana (incluyendo Belice y Panamá), en términos del Producto Interno Bruto (calculado a precios constantes de 2010) o en calificación del desempeño económico, según se muestra en la figura 23.

**Figura 23. PIB de Centroamérica (US\$ a precios constantes de 2010)**



Fuente: Banco Mundial. DataBank, 2018.

En las estadísticas del Banco de Guatemala se reporta al PIB de Guatemala con una tasa de crecimiento promedio anual de 3.5 por ciento en el periodo de 2000 al 2016 con valor máximo de 6.3 por ciento en el año 2007 y un mínimo de 0.5 por ciento en 2009 derivado de la crisis financiera mundial. Sin embargo, este promedio de crecimiento económico contradice el comportamiento de varios indicadores sociales como la pobreza (solo superado por Honduras), educación, salud y desnutrición, lo cual seguirá como fuente de conflictos por la desatención a las demandas de bienes y servicios de la población.

#### **5.3.2.4. CONSUMO DE ALIMENTOS**

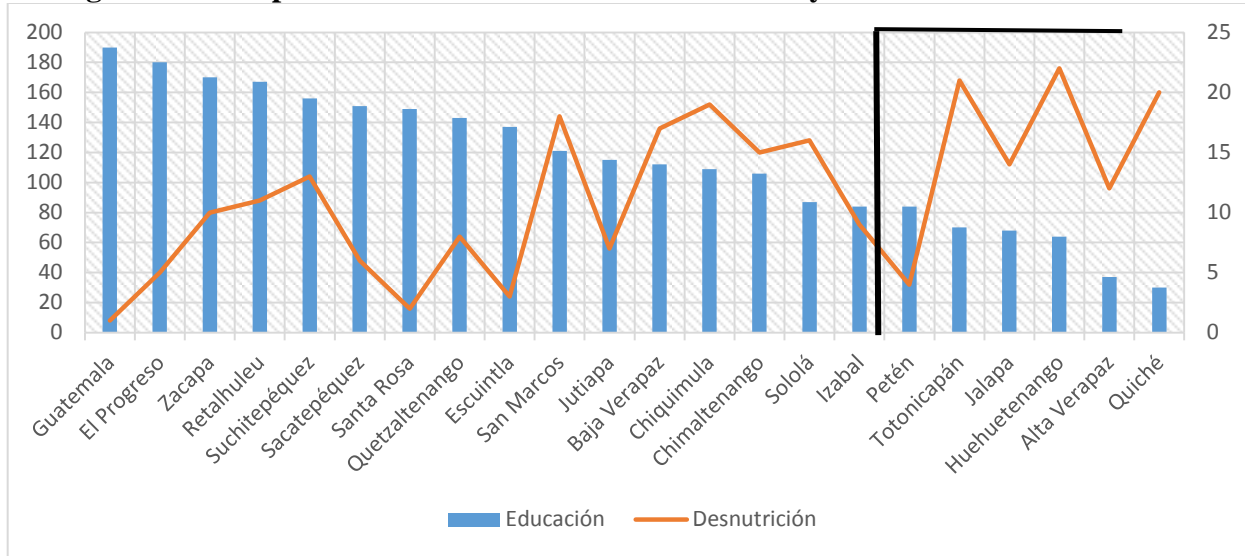
Información de CONEVAL (2010), FAO-PESA (2011) y PESAN (2012) indica que esta dimensión pone énfasis en el conocimiento que debe poseer la población y el núcleo familiar, sobre selección, formas y proceso de preparación, inocuidad (calidad y condiciones sanitarias) y el uso de los alimentos (contenido nutricional, dieta, hábitos, patrones y prácticas alimentarias). También incluye los procesos de distribución, intercambio o trueque y/o compra en el mercado, lo cual está vinculado al poder de compra de los hogares; además de factores como elección y estado del alimento (fresco, congelado, enlatado y preparado) junto a limitaciones de tiempo para su preparación.

El Artículo 30 del Decreto 32-2005 establece que en el ámbito sectorial público serán el MSPAS, MINEDUC y MINECO las instancias responsables de impulsar acciones para desarrollar capacidades en la población en el adecuado consumo de alimentos. Las condiciones y limitaciones sobre esta temática se analizan a continuación, tanto a nivel nacional como departamental en las dimensiones de mayor influencia identificadas dentro del componente: educación, estado de desnutrición (crónica, aguda y global) y hábitos alimenticios.

Con base en la evidencia de los datos analizados se plantea la hipótesis que los niveles de desnutrición tienen relación con las condiciones educativas y formativas presentes en la población. Los departamentos con peores situaciones de educación reportadas según las tasas de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y diversificado, analfabetismo e inversión en este rubro, son los departamentos de Totonicapán, Jalapa, Huehuetenango, Alta Verapaz y

Quiché, los cuales coincidentemente son los territorios con los mayores niveles de desnutrición crónica infantil, aguda y global del país, como se aprecia en la figura 24.

**Figura 24. Comportamiento de la dimensión educativa y los estados de desnutrición**



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC; ENSMI, 2008-2009 / 2014-2015

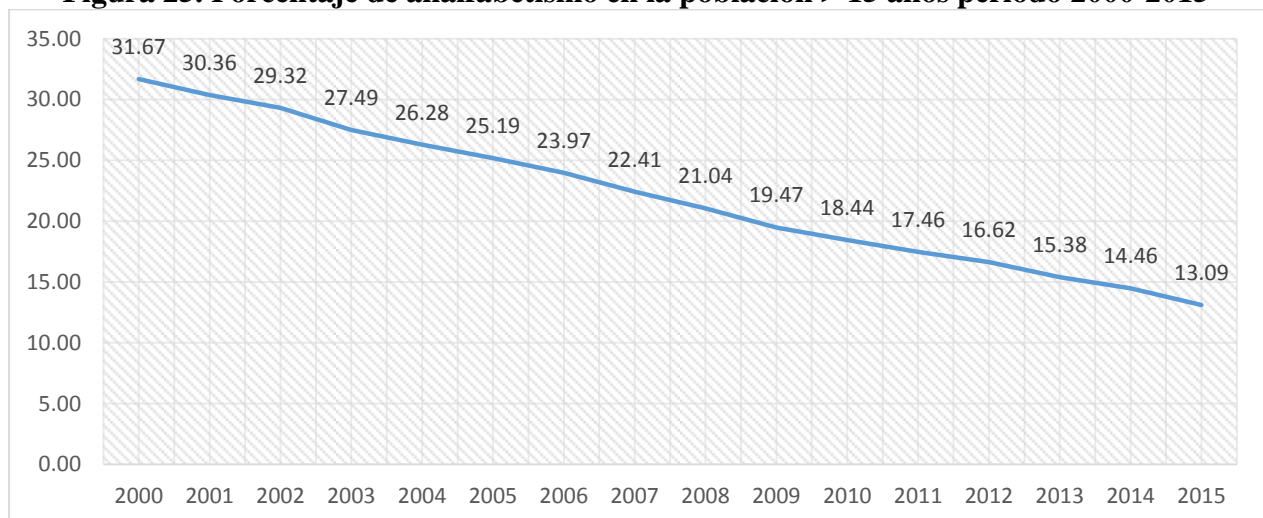
a) Analfabetismo en la población > 15 años

El analfabetismo “es un problema estructural que tiene repercusiones negativas a nivel intersectorial ya que limita, y en ocasiones opaca, la efectiva implantación de otros programas que promueven la seguridad alimentaria, la subsistencia y sostenibilidad, la protección del medio ambiente...” (CONALFA, 2011, pág. 5); por su parte, en el Plan Estratégico del CONASAN (2011) se señala que el analfabetismo puede ser absoluto si la persona no sabe leer y escribir, o funcional si la persona que, sabiendo leer no es capaz de comprender lo que lee. Magomo (2006) describe, en referencia al analfabetismo funcional:

...implica que la persona no puede emprender aquellas actividades en la que [la] alfabetización es necesaria para la actuación eficaz de un grupo o comunidad. Aquellas personas que por sus condiciones socioeconómicas no pudieron acceder al sistema educativo o lo hicieron por un período corto de tiempo también se consideran como analfabetas funcionales ya que su exposición a la escuela fue tan corta que los conocimientos impartidos no llegaron a asimilarse. (CONALFA, 2011, pág. 2)

El propósito del límite o lapso final de 15 años es la consideración que hasta esas edades la persona todavía tiene oportunidad de aprender a leer y escribir en las escuelas de educación formal; también porque existe (etapa inicial) el potencial de formar parte de la fuerza de trabajo como personas con educación formal e/o informal. Como se aprecia en la figura 25, el analfabetismo en la población >15 años ha descendido a una tasa de variación promedio anual de -5.19 por ciento en el periodo de 16 años. Sin embargo, en valores absolutos al año 2015, la población en esta condición es de 1.28 millones de personas, equivalente al 13.09 por ciento de la población en ese rango de edad y alrededor del 8 por ciento de la población total, lo cual resulta inaceptable a casi dos décadas de haber iniciado el siglo XXI.

**Figura 25. Porcentaje de analfabetismo en la población > 15 años periodo 2000-2015**



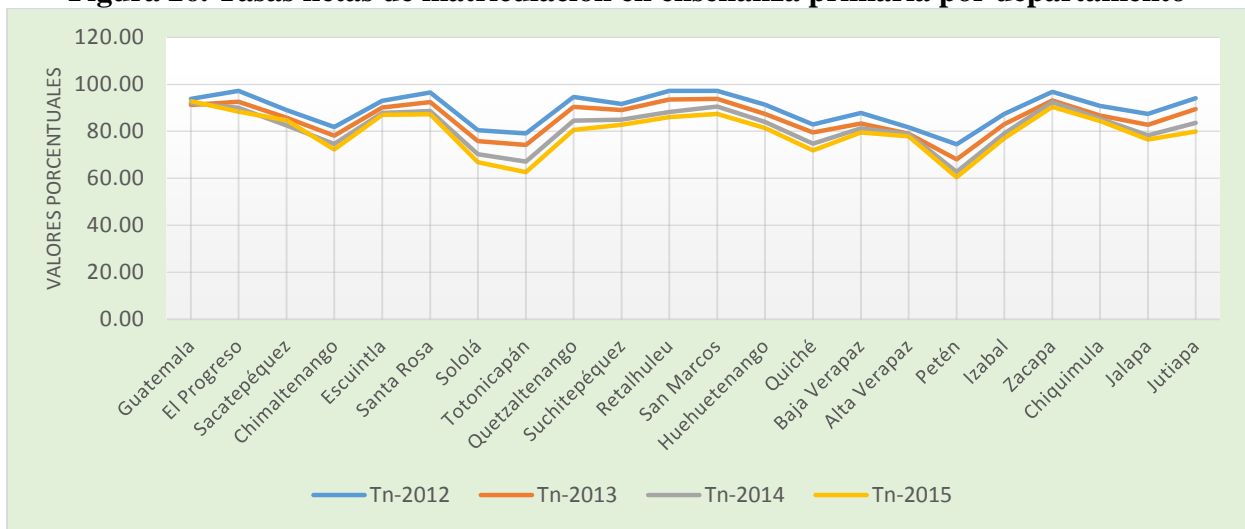
Fuente: Proyecciones de Población con base en el XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, INE. Registro de procesos de alfabetización CONALFA 1994 – 2010.

Los departamentos con los valores porcentuales más altos de analfabetismo en la población > 15 años, al año 2015 son Quiché (27.19%), Alta Verapaz (25.92%), Chiquimula (23.04%) y Huehuetenango (20.56%). Los retos ante este problema apuntan hacia procesos de educación formal e informal, ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad del sistema educativo en todos sus niveles, considerando aspectos culturales, territoriales y las condiciones existentes por sexo y grupo étnico.

b) Tasa neta de matriculación en enseñanza primaria

Un factor vinculado al analfabetismo absoluto o funcional es la variación de la tasa neta de matriculación o cobertura en la enseñanza primaria. Este indicador se define como el número de niños del grupo que tienen la edad oficial de cursar la enseñanza primaria (7 a 12 años) y están escolarizados/inscritos en un centro docente de educación primaria. La manera de cálculo es: (Total de niños y niñas de 7-12 inscritos dividido entre la Población total del mismo rango de edad) multiplicado por 100. La figura 26 muestra tendencia al descenso del acceso de la población a la educación primaria a nivel nacional, lo cual resulta preocupante y llama a reflexionar sobre las razones y acciones urgentes y estratégicas (largo plazo) a ser implementadas.

**Figura 26. Tasas netas de matriculación en enseñanza primaria por departamento**



Fuente: Datos del Anuario Estadístico de la educación, 2012, 2013, 2014, 2015

Los departamentos con los valores más críticos son: Petén (60.45%), Totonicapán (62.67%), Sololá (66.83%) y Quiché (71.84%), Chimaltenango (72.31%), valores indicativos de que, de diez niños en edad de 7 a 12 años, 3 y 4 no reciben educación primaria. Se tiene como factores causales, según Muñoz (2016), la deserción escolar influenciada por la desnutrición crónica infantil, falta de maestros y precariedad en las instalaciones educativas; asimismo, exclusión social, niveles de pobreza mayormente en el área rural, migración de la niñez hacia los centros urbanos o hacia el exterior, o ser absorbidos como mano de obra barata en la economía informal.

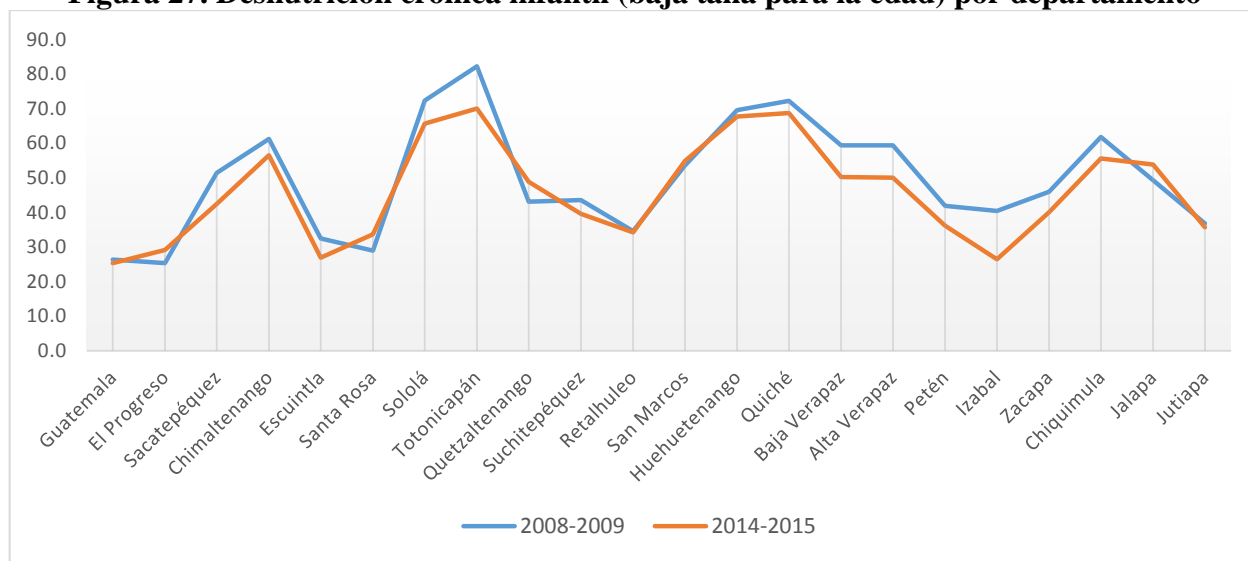
Los elementos anteriores podrán confirmarse con mayor certeza cuando se tengan los datos del XII censo nacional de población y VII de habitación, programado para 2018, y al entrar a escena, como factor predominante en la tasa de matriculación, pueden variar el menor o mayor número de niños y niñas.

c) Desnutrición crónica infantil

Desnutrición crónica infantil es definida como el retraso en el crecimiento de la talla para la edad de niños/niñas menores de cinco años (<2 años y de 2 a 5 años), cuyo comportamiento se muestra en la figura 27. Según la UNICEF (2017):

Las causas del retraso en el crecimiento, o de baja estatura para la edad, son la escasa ingesta de nutrientes durante un período prolongado y las infecciones frecuentes. Este problema generalmente se presenta antes de los dos años de edad y entre sus consecuencias, casi siempre irreversibles, están el retardo en el desarrollo motor, la alteración de las funciones cognitivas y el bajo rendimiento escolar. ([https://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2007n6/index\\_41505.htm](https://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2007n6/index_41505.htm))

**Figura 27. Desnutrición crónica infantil (baja talla para la edad) por departamento**



Fuente: Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009 / 2014-2015.

Las estimaciones en la Encuesta nacional de salud materno infantil (ENSMI) se realizan a partir de altura para la edad inferior a -2 desviaciones típicas/estándar (DE) por debajo de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud. En todos los departamentos de Guatemala hay desnutrición crónica infantil y grandes diferencias entre ellos. Los valores continúan elevados a pesar de haber disminuido 3.3 puntos porcentuales entre el

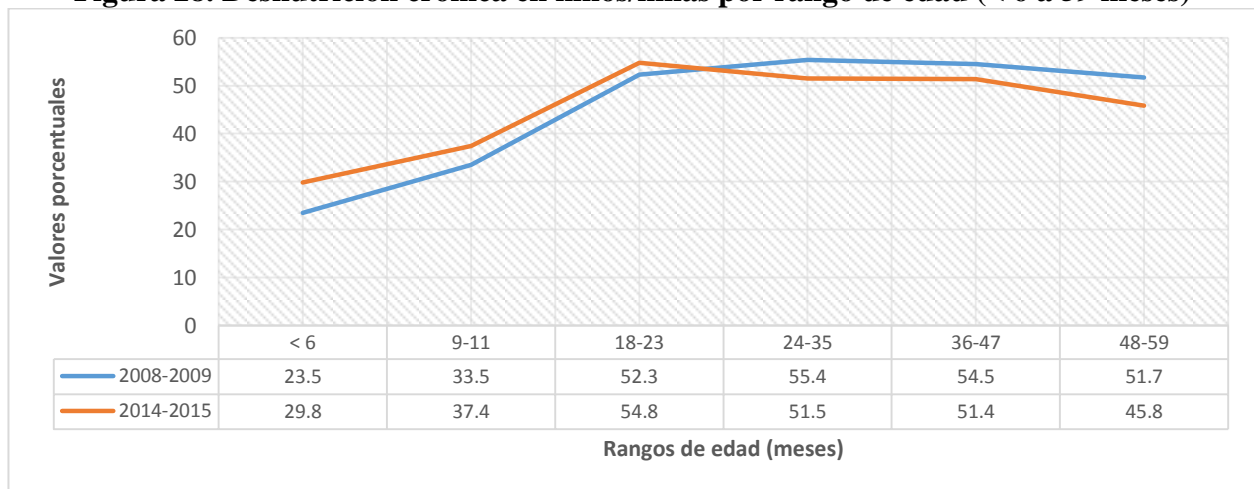


periodo 2008-2009 a 2014-2015, quedando en 46.5 por ciento, correspondiendo a uno de los porcentajes más elevados a nivel mundial.

En once de los veintidós departamentos, al menos, dos de cada cuatro niños menores de cinco años padecen desnutrición crónica infantil; los departamentos con estados de desnutrición severa (por su magnitud) son Totonicapán (70%), Quiché (68.7%), Huehuetenango (67.7%), Sololá (65.6%) y Chimaltenango (56.5%), todos de la región del Altiplano occidental del país. Curiosamente, los departamentos con acceso al mar son los territorios que presentan los valores más bajos con desnutrición, por lo que surge la hipótesis del rol que juegan los recursos marino-costeros en el combate a este problema.

En el periodo de 2009-2015 la desnutrición crónica en la población infantil menor de cinco años no ha disminuido técnicamente. Como se puede apreciar en la figura 28, si bien ha mostrado mejoras en las edades de dos a cinco años, ha habido incrementos en la fase de cero a 24 meses de edad. Otro argumento en favor del descenso no significativo son los datos por área de residencia rural y urbana, en el primero aumentó 0.3 por ciento y en el segundo disminuyó 5.6 por ciento. La educación de la madre es un factor de fuerte incidencia en la prevalencia de las condiciones de desnutrición, los datos de ENSMI 2014-2015 indican que 54.7 a 67 por ciento de desnutrición crónica en niños/niñas se encuentra en madres con primaria incompleta o sin educación.

**Figura 28. Desnutrición crónica en niños/niñas por rango de edad (< 6 a 59 meses)**



Fuente: Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009 / 2014-2015. MSPAS (2015)

Con descenso del 3.3 por ciento de desnutrición infantil obtenido en el periodo 2008/2009 a 2014/2015, resulta ser equivalente a una reducción promedio anual de 0.55 por ciento, se puede asumir una conclusión desalentadora: para llegar, según datos reportados por Ardón (2012), a los valores de desnutrición en 2009 para Nicaragua (22%), El Salvador y Panamá (19%), se necesitarán alrededor de 45 años. El camino por seguir son acciones inmediatas, priorizadas y de coordinación sectorial e intersectorial, instituciones funcionales inclusivas, políticas públicas integrales eficientes, programas de reconstrucción de capacidades en las estrategias de combate al hambre, resaltando la importancia del enfoque territorial y el papel de la familia en la atención del problema de inseguridad alimentaria y desnutrición.

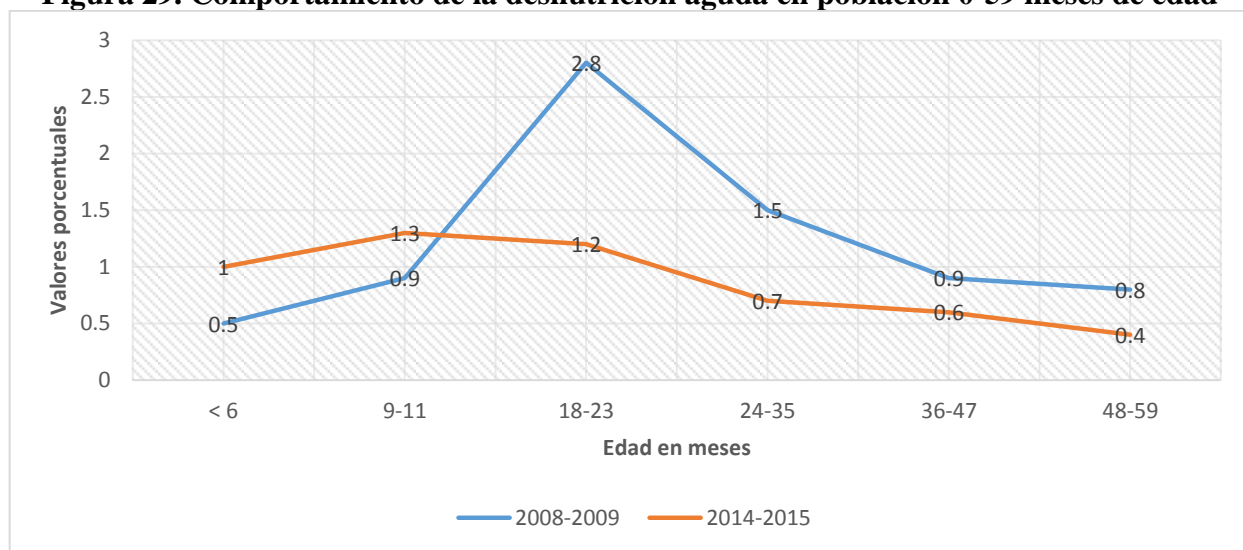
#### d) Desnutrición aguda en niños < cinco años

En la ENSMI 2014-2015 la desnutrición aguda también es reconocida como delgadez extrema o emaciación, significa tener muy bajo peso con respecto a la altura o talla. Mide el efecto de la escasez o deterioro en la alimentación y de la presencia de enfermedades en el pasado inmediato. Es consecuencia de la malnutrición proteico-energética (MPE) provocada por la deficiencia común de macronutrientes, ocurre cuando los niños consumen cantidades insuficientes de proteínas y energía (carbohidratos y grasas) para cumplir con las necesidades del cuerpo. La prevalencia de emaciación es la proporción de niños menores de cinco años cuyo peso para la estatura/talla es por debajo de -2 desviaciones estándar (DE) basadas en la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud -OMS-.

En el periodo entre aplicaciones de las dos encuestas nacionales de salud materno-infantil (2008/2009 – 2014/2015) hubo mejora en las condiciones de la desnutrición aguda, según se muestra en la figura 29, aunque se mantiene el problema en la población de niños/niñas de cero a doce meses. Asimismo, se obtuvieron mejoras o reducciones por área de residencia urbana (0.2%) y rural (0.9%), por tipo de educación que posee la madre: sin educación (0.8%), primaria completa (0.9%) y el promedio general de disminución en los departamentos fue de 0.9 por ciento, lo cual no deja de ser poco o de baja significancia (0.018% anual).

Por no tener fuentes de información que indiquen cuáles fueron los factores de éxito en la disminución, se puede contemplar la hipótesis del funcionamiento de las medidas de prevención y mitigación del hambre estacional aplicadas por las instancias gubernamentales durante los meses más críticos del año; o acciones de prevención de la población ante la sensibilización derivada de los efectos del cambio climático.

**Figura 29. Comportamiento de la desnutrición aguda en población 0-59 meses de edad**



Fuente: Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009 / 2014-2015.

e) Desnutrición global (bajo peso respecto a la edad)

Desnutrición global también es definida como insuficiencia ponderal, determina el grupo de niños/niñas menores de 5 años que tienen un peso inferior para la edad. Pertenece a un conjunto de indicadores cuya finalidad es medir el desequilibrio nutricional y la desnutrición. Es considerado, según el MSPAS (2015) y FAO (2014), como un indicador general de la desnutrición, pues no diferencia la desnutrición crónica, que se debe a factores estructurales de la sociedad, de la aguda, que corresponde a situaciones ocasionales. Es un índice compuesto de las variables: peso para altura (P/A) x altura para la edad (A/E) = peso para la edad (P/E) adecuado para seguir la evolución nutricional de niños/niñas.

El promedio nacional de desnutrición global<sup>58</sup> en el periodo entre las dos ENSMI (6 años) reporta disminución leve (0.5%) respecto del valor de la anterior ENSMI (2008/2009), indicando que 12.6 por ciento de los niños menores de cinco años manifestaron peso insuficiente o menor al mínimo esperado para esa edad, según los patrones de desarrollo físico establecidos, además de 2.1 por ciento de desnutrición global severa (menos de -3 desviaciones estándar). Por área de residencia este valor se incrementa a 14.3 por ciento en lo rural, 20.7 por ciento para madres sin educación, 15.1 por ciento cuando la madre se autoidentifica como indígena, así como en niños/niñas de doce a cuarenta y ocho meses de edad con valores que oscilan de 15.3 a 14.2 por ciento.

#### f) Sobrepeso y obesidad en adultos

Otro elemento afín al componente del consumo de alimentos es el sobrepeso y obesidad medido a través del índice de masa corporal (IMC). Según OMS (2018), el sobrepeso y la obesidad se debe a un desequilibrio energético entre calorías consumidas y gastadas (ingesta de alimentos de alto contenido calórico ricos en grasas y escasa actividad física), acarreando problemas para el sistema de salud pública por ser un factor de riesgo de enfermedades no transmisibles como las de tipo cardiovascular, diabetes, osteoartritis y varios tipos de cáncer (mama, ovarios, hígado, riñones, colon).

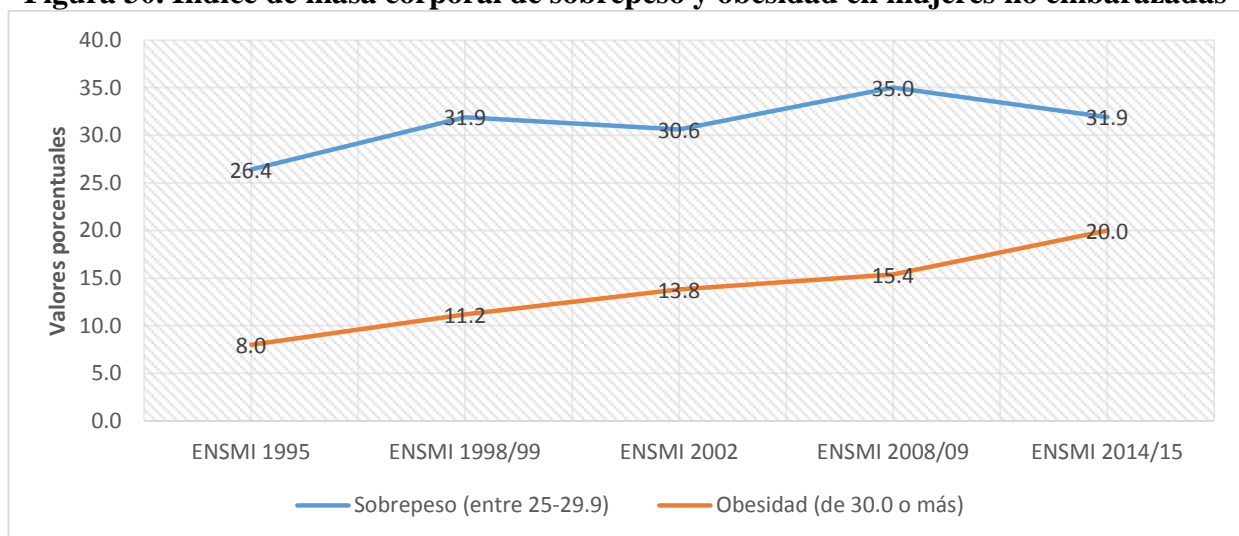
El IMC es un indicador simple de la relación entre el peso y la talla que se utiliza frecuentemente para identificar el sobrepeso y la obesidad en los adultos, permite medir el estado nutricional controlando la talla (en metros). Es el cociente del peso en kilogramos entre el cuadrado de la talla en metros ( $\text{kg}/\text{m}^2$ ). Los valores representativos son: 18.5 indica bajo peso; entre 18.5-24.9 corresponde a un peso normal; entre 25.0-29.9 es sobrepeso, y 30.0 o más es un estado de obesidad.

---

<sup>58</sup> Desnutrición global responde a que el valor del peso corporal en relación con la edad del niño/niña se ubique por debajo de -2 desviaciones estándar del patrón de referencia, clasifica al niño como de bajo peso para la edad.

La VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) calcula el porcentaje de mujeres de 15-49 (edad reproductiva) años de edad, que no están actualmente embarazadas y tuvieron 1 o más hijas/os en los 5 años anteriores a cada encuesta, con índice de masa corporal de sobrepeso y obesidad como valores vinculados al estado nutricional. Según la figura 30, entre la ENSMI de 1995 y 2014/15 se observa aumento de la obesidad (12%) en forma más rápida que el sobrepeso (5.5%). En el caso de las mujeres en edad reproductiva (15-49 años) muestra tendencia a incrementarse en el tiempo y es evidente, en orden de mayor a menor relevancia, en los departamentos de Petén, Escuintla, Guatemala, Sacatepéquez y Chimaltenango, obedeciendo a aspectos relacionados con hábitos de consumo y calidad de la dieta de los integrantes del núcleo familiar.

**Figura 30. Índice de masa corporal de sobrepeso y obesidad en mujeres no embarazadas**



Fuente: Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009 / 2014-2015.

### **5.3.2.5. UTILIZACIÓN BIOLÓGICA DE LOS ALIMENTOS**

Esta temática se vincula al estado nutricional como resultado del uso de los alimentos (ingestión, absorción y utilización) y condiciones de salud de la persona; está influenciada por la forma en que se manipulan, elaboran y almacenan los alimentos. Como lo explica González (2014), las buenas prácticas para el cuidado de la salud (vacunación, saneamiento) e higiene son imprescindibles para la absorción efectiva de nutrientes, al igual que existencia, estabilidad y

calidad de servicios básicos como acceso a agua limpia para consumo de las personas y preparación de alimentos limpios y saludables. El Artículo 31 del Decreto 32-2005 establece que:

En el ámbito sectorial, corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en coordinación con otras instituciones del Estado representadas o no en el CONASAN, impulsar las acciones que permitan a la población mantener las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que consume. (Guatemala, 2005)

A nivel nacional se analizan indicadores de mortalidad y prevalencia de anemia en la población menor de cinco años, práctica de lactancia materna, incidencia de bajo peso al nacer, cobertura de servicios de saneamiento y población productiva y empleo. En el entorno departamental se compararon las condiciones sanitarias-higiene en hogares, medicina preventiva general y servicios de salud, derivadas del nivel de acceso de la población a servicios de saneamiento básico (agua de fuente mejorada, disposición de desechos sólidos y líquidos), materiales de construcción de vivienda, hacinamiento, vacunación de la población menor de seis años y las tasas de mortalidad en niños menores de cinco años. Las seis peores posiciones las ocupan los departamentos, según los resultados de la evaluación, Chiquimula, Alta Verapaz, Jalapa, Huehuetenango, Retalhuleu y Quiché, lo cual está relacionado con la pobreza, exclusión, posibilidades y oportunidades de la población para acceder a los servicios de salud y medicina preventiva.

a) Prevalencia de la anemia entre niños (as) menores de cinco años

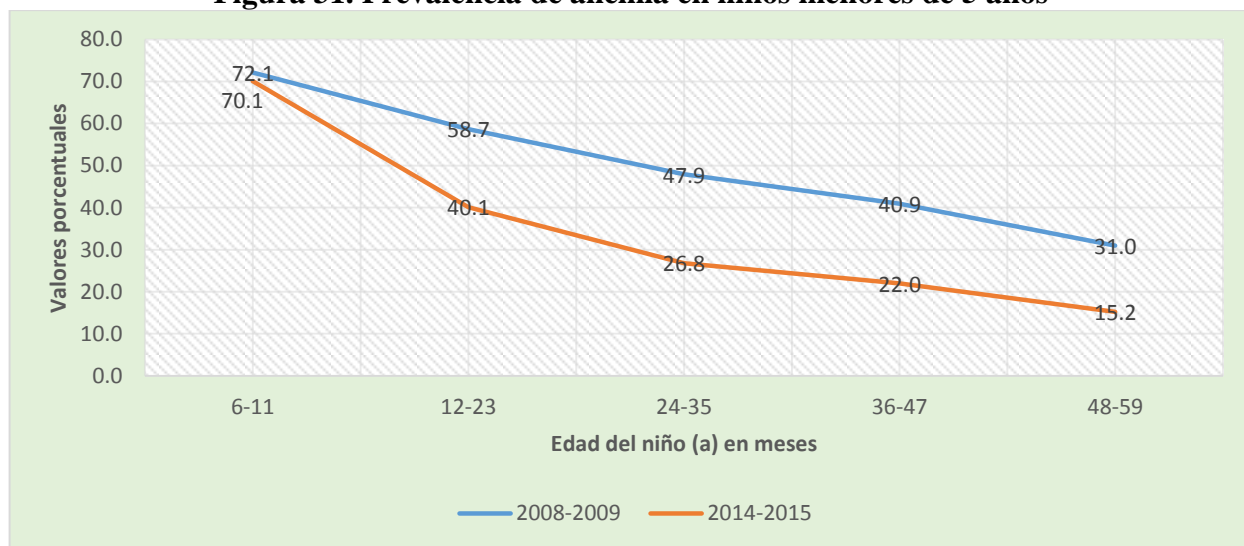
Los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas tienen el mayor riesgo de padecer anemia. Según la OMS (2011), la anemia es una condición en la que el número de eritrocitos/hemoglobina y,

...[su] capacidad de transporte de oxígeno es insuficiente para satisfacer las necesidades del organismo. Las necesidades fisiológicas específicas varían en función de la edad, sexo, altitud sobre el nivel mar a la que vive la persona, el tabaquismo y las diferentes etapas del embarazo...la carencia de hierro es la causa más común de anemia, pero pueden causarla otras carencias nutricionales (entre ellas, las de folato, vitamina B<sub>12</sub> y vitamina A) ...” ([https://www.who.int/vmnis/indicators/haemoglobin\\_es.pdf](https://www.who.int/vmnis/indicators/haemoglobin_es.pdf). Recuperado 11.10.2018)

El indicador define el porcentaje de niños menores de 5 años cuyo nivel de hemoglobina es inferior a 110 gramos por litro medido al nivel del mar. La prevalencia de anemia a nivel nacional entre periodo de las encuestas ENSMI 2008/09-2014/15 (Figura 31) muestra tendencia

significativa hacia la disminución. En niñas y niños de seis a 59 meses de edad es de 32 por ciento, aunque junto a Honduras son los valores más altos de Centroamérica.

**Figura 31. Prevalencia de anemia en niños menores de 5 años**



Fuente: Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009 / 2014-2015.

#### b) Prevalencia de anemia en mujeres embarazadas

En el Plan Estratégico 2012-2016 del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONASAN- se define este indicador como la disminución de la masa de hemoglobina (Hb) durante el período grávido puerperal. Se considera anemia una Hb < 11 g/dl (gramos por decilitro) en el primer y tercer trimestre y <10.5 g/dl en el segundo trimestre de embarazo.

La prevalencia de anemia en mujeres embarazadas es el porcentaje de mujeres de 15 a 49 años de edad cuyo nivel de hemoglobina es menor de 110 gramos por litro con 1 a 3 meses de embarazo. Las causas de la anemia pueden ser la deficiencia nutricional, pérdida de sangre y por problemas de absorción de hierro en el sistema digestivo, con consecuencias y síntomas como sensación de cansancio, parto prematuro, niños con bajo peso al nacer, mal funcionamiento del sistema inmunológico y dolor de cabeza, entre otros síntomas.

Los datos de la ENSMI muestran un contexto nacional con 24.2 por ciento de mujeres de 15 a 49 años de edad con anemia, cuya prevalencia aumenta conforme aumenta la edad. Los departamentos con mayor prevalencia de anemia son: Petén (43.9%), Zacapa (36.5%), Sololá

(32.7%), Alta Verapaz y Escuintla (31.6%). El tratamiento y atención oportuna depende de la funcionalidad del sistema de salud, especialmente las políticas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

c) Tasa de mortalidad infantil

La tasa de mortalidad infantil (TMI) se refiere a la probabilidad de morir entre el nacimiento y la edad de doce meses de vida. Es la proporción existente entre el número de niños menores de un año fallecidos en el curso de un año y el número de nacimientos vivos durante el mismo año ( $TMI = [\text{No. de muertes infantiles menores de un año en un período dado} / \text{Total de nacidos en un período determinado}] * 1000$ ). Se categoriza como neonatal precoz (muerte en la primera semana de vida); neonatal (en el transcurso del primer mes de vida); y postneonatal (fallecimiento ocurrido entre uno y doce meses de edad).

En el periodo de las dos Encuestas de salud materno-infantil (2008/09-2014/15) Guatemala tuvo un descenso en la tasa de mortalidad infantil de dos puntos, registrando 32 muertes por mil nacidos vivos a nivel nacional (periodo de diez años anteriores a la encuesta). Según datos de la CEPAL<sup>59</sup> Guatemala ocupa el puesto 17 de 20 países de Latinoamérica, superando solamente a Haití, Bolivia y Ecuador.

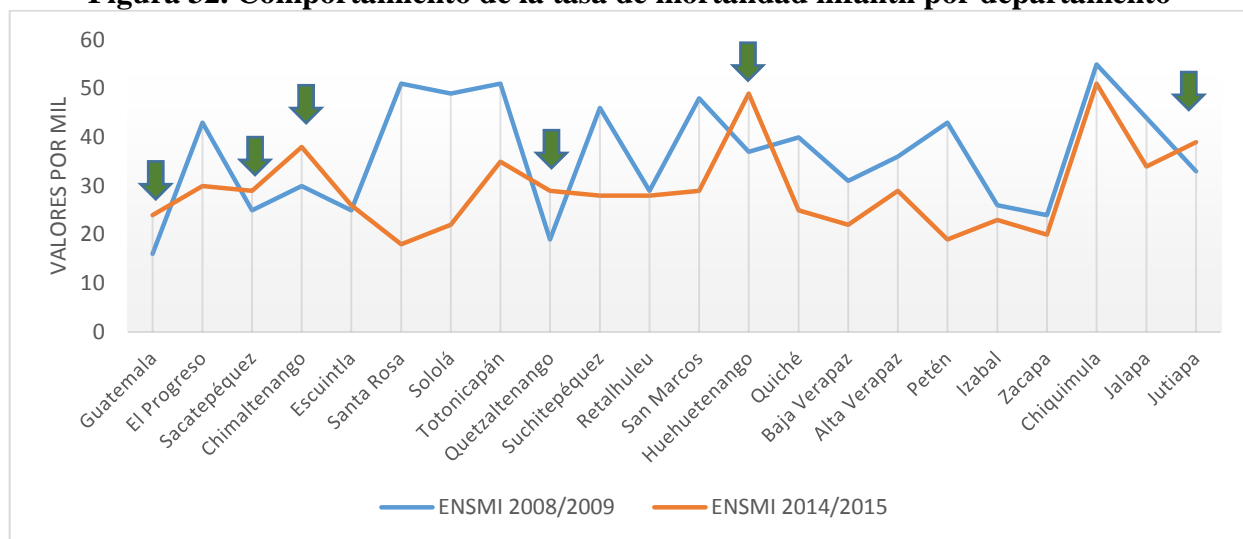
A nivel departamental, en seis de ellos (27%) como es el caso de Huehuetenango, Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla y Jutiapa, hubo incrementos (en valores que oscilan de uno a doce por mil (Figura 32); los valores son más críticos cuando la edad de la madre está en el rango de 40-49 años (47%) y sin ningún nivel de educación (42%). Las causas generales siguen siendo, entre otras, las condiciones físicas y salud de la madre, falta de acceso a servicios básicos de salud materno-infantil, saneamiento, pobreza-bajos ingresos.

---

<sup>59</sup> Enlace: (<https://www.cepal.org/Celade/publica/bol62/BD6206.html> Recuperado 24.01.2019)



**Figura 32. Comportamiento de la tasa de mortalidad infantil por departamento**



Fuente: Encuestas nacionales de salud materno-infantil 2008/2009; 2014/2015. Corresponde al periodo de diez años anteriores a la encuesta por características demográficas

d) Mortalidad en niños menores de 5 años (mortalidad en la niñez)

Según Deaton (2013) y en referencia al contexto histórico, se considera a la diarrea, enfermedades respiratorias, tuberculosis y la desnutrición como enfermedades de la pobreza, y al cáncer, enfermedades cardíacas y los infartos como enfermedades de la riqueza. Las principales causas de muertes en los países pobres son: infecciones respiratorias, diarrea, tuberculosis y lo que la OMS denomina “enfermedades infantiles: tosferina, difteria, polio, sarampión y tétanos; en conjunto, estas cuatro categorías aún son la causa de casi ocho millones de muertes al año.” (Deaton, 2013, pág. 134)

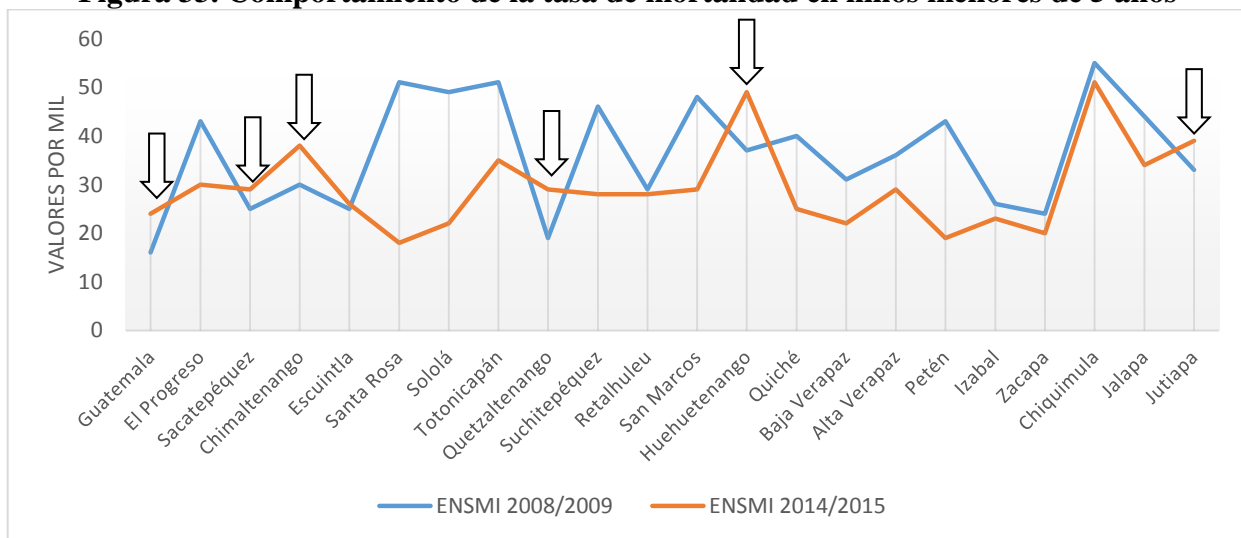
Otras causas de deceso son las muertes perinatales (al nacer o poco después del nacimiento), muertes de madres asociadas con el parto y muertes por nutrición inadecuada, de las cuales las dos más importantes son las muertes por insuficiencia de proteína o energía (debido a insuficiente alimentación) y muertes por anemia debido a una dieta insuficiente en hierro.

La tasa de mortalidad de menores de 5 años se refiere a la probabilidad de morir entre el nacimiento y la edad de cinco años, expresada como el número de muertes menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos durante un período determinado. En Guatemala, los resultados de la encuesta salud materno-infantil 2014/15 muestra una tasa de mortalidad de 39 por mil, con una

reducción de 6 puntos en relación con la encuesta anterior (2008/2009); con este ritmo se requerirán alrededor de 30 años para llegar a la tasa de mortalidad que presenta Costa Rica (8.8/1000). Según datos del Banco Mundial<sup>60</sup>, al 2016 Guatemala ocupa el puesto 27 de 31 países de Latinoamérica con las mayores tasas de mortalidad en niños menores de cinco años.

Los rezagos de prevención en la mortalidad en la niñez tuvieron efectos incrementales en siete de los veintidós departamentos del país: Guatemala (10), Sacatepéquez (4), Chimaltenango (11), Escuintla (9), Quetzaltenango (9) y Huehuetenango (el más crítico con 18 por mil) como se muestra en la figura 33. Otros datos reportados, según las características de la encuesta, indican valores superiores al promedio nacional (39/1000) como la edad de la madre al nacimiento del niño(a), sexo masculino, área rural, mujer indígena y mujeres sin educación o primaria incompleta.

**Figura 33. Comportamiento de la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años**



Fuente: Encuestas nacionales de salud materno-infantil 2008/2009; 2014/2015. Corresponde al periodo de diez años anteriores a la encuesta por características demográficas.

<sup>60</sup> Enlace: (<https://datos.bancomundial.org/indicador/sh.dyn.mort>. Recuperado 12.02.2018)

e) Lactancia materna para niños (as) menores de dos años

La práctica de la lactancia materna exclusiva provee nutrientes adecuados y brinda inmunidad para un gran número de enfermedades comunes en la infancia, es una fuente esencial de energía y nutrientes durante las enfermedades, y reduce la morbilidad y mortalidad de los niños malnutridos. La OMS (2018) indica que durante los primeros seis meses de vida aporta beneficios tanto al niño como a la madre, protege frente a las infecciones gastrointestinales y reduce la mortalidad neonatal, representa una forma de ayudar a prevenir el sobrepeso infantil temprano, mejora el coeficiente intelectual y la asistencia a la escuela.

La leche materna también es una fuente importante de energía y nutrientes para los niños de 6 a 23 meses. Puede aportar más de la mitad de las necesidades energéticas del niño entre los 6 y los 12 meses, y un tercio entre los 12 y los 24 meses... también es una fuente esencial de energía y nutrientes durante las enfermedades, y reduce la mortalidad de los niños malnutridos. (<http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/infant-and-young-child-feeding>. Recuperado 16.02.2018)

Los datos de la ENSMI 2014/2015 muestran que a nivel nacional el porcentaje de niños (as) de 0 a 5 meses con lactancia materna exclusiva es de 53.2, mientras que 43.2 por ciento de 20 a 23 meses de edad ya no están lactando y 56.7 por ciento consume alimentos complementarios a la lactancia. Datos de lactancia exclusiva, según características generales, niños (as) menores de cinco meses de la población indígena (por autoidentificación) es de 66.6 por ciento; 70.5 por ciento en mujeres sin educación y 62.6 con primaria incompleta; y, 61.3 por ciento en el área rural, valores por arriba del promedio nacional, lo cual es halagador, sin embargo, merece un análisis más profundo para conocer el comportamiento y cierre del ciclo etario de los cinco años.

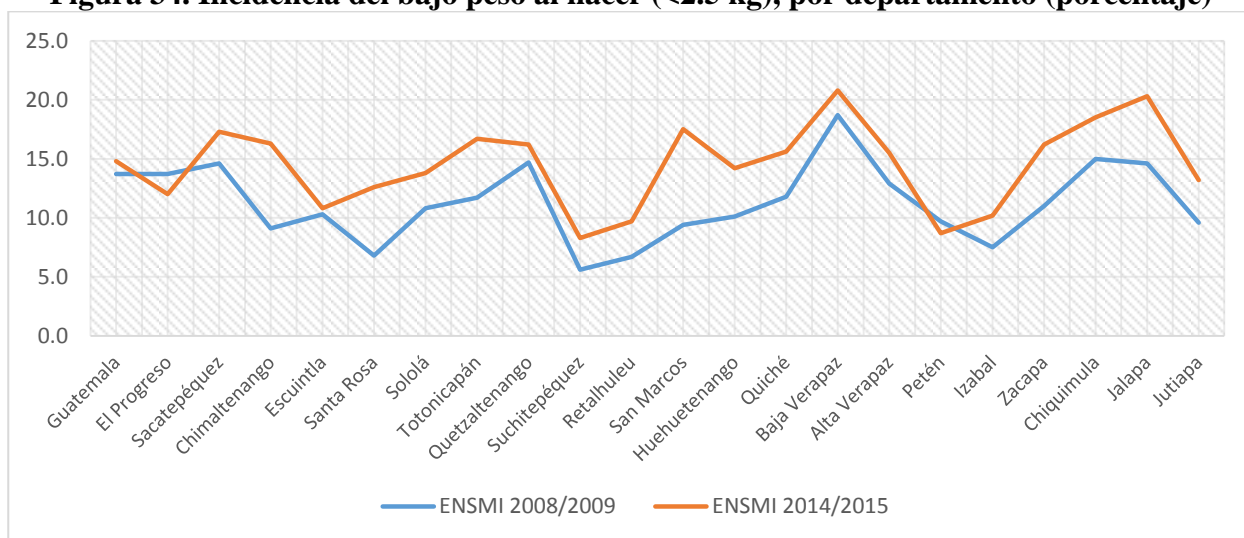
f) Incidencia del bajo peso al nacer

Los niños (as) con bajo peso al nacer corren un riesgo mayor de morir durante los primeros meses y años, y “los que sobreviven tienen disminuidas las funciones (o sufrir alteraciones) del sistema inmunológico y corren mayor riesgo de padecer posteriormente varias enfermedades, incluida la diabetes y diversas cardiopatías...propensión a seguir malnutridos...El peso al nacer refleja la experiencia intrauterina...” ([https://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/sgreport-pdf/15\\_LowBirthweight\\_D7341Insert\\_Spanish.pdf](https://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/sgreport-pdf/15_LowBirthweight_D7341Insert_Spanish.pdf). Recuperado 21-01-2019), en casos severos, a padecer discapacidades cognitivas.

Las causas tienen relación con el ámbito de la salud, los factores socioeconómicos como bajos ingresos y falta de educación influyen en la desnutrición materna y fetal, además de problemas médicos que afectan la salud de la madre (tabaquismo, alcohol) y condiciones de saneamiento ambiental. Según lo reportado por el MSPAS (2015) se representa por la distribución porcentual de niños (as) con peso inferior a 2500 gramos (5.5 libras), en los 5 años anteriores a la entrevista que fueron pesados al nacer.

Los resultados de la ENSMI 2014/2015 mostró que a nivel nacional 14.6 por ciento de los recién nacidos pesó menos de 2.5 kilogramos, habiendo tenido un incremento de 1.1 por ciento en relación a la anterior ENSMI. Los valores más altos de bajo peso al nacer se observan en madres con edad menor de 15 años y mayores de 40; por lugar de residencia es muy similar entre área rural (14.7%) y urbana (14.4%); por nivel de educación, en madres sin educación reportan que 17.5 por ciento de los infantes nacen con menos de 2.5 kilogramos, no mostrando diferencia significativa con el nivel superior (18.4%). A nivel departamental, como se observa en la figura 34, los valores se incrementaron entre el periodo de encuestas, a excepción de El Progreso y Petén; los valores críticos se observan en Baja Verapaz (20.8%); Jalapa (20.3%); Chiquimula (18.5%) y San Marcos (17.5%).

**Figura 34. Incidencia del bajo peso al nacer (<2.5 kg), por departamento (porcentaje)**



Fuente: Encuestas nacionales de salud materno-infantil 2008/2009; 2014/2015.

g) Índice de cobertura de servicios de agua y saneamiento mejorados

El acceso al agua de calidad y a los servicios adecuados de saneamiento es un derecho universal y exigible legalmente, reconocido en varios instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. Según UNICEF (2007) se establece el derecho de todos a contar con agua suficiente, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para uso personal y doméstico. En la resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 28 de julio de 2010, se reconoció el Derecho humano al agua y saneamiento:

(a) Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;

(b) Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento... ([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S) Recuperado 22.01.2019)

Este indicador permite identificar debilidades en infraestructura y complementa el análisis de la situación de salud de las personas, registra la proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorado. La cobertura de servicios de agua potable se refiere a la población cuyo suministro proviene de la red de distribución, pozos, ríos u otros que proveen agua y que cumple con los requerimientos de las normas y reglamentos nacionales sobre calidad de agua para consumo humano.

Datos de la ENSMI 2014-2015 muestran el valor de 78.6 por ciento como promedio nacional del índice de cobertura de servicios de saneamiento mejorado, lo cual indica que alrededor de 8 de cada 10 personas tienen oportunidad de contar con inodoro conectado a red de drenaje o a una fosa séptica, excusado lavable, letrina o pozo ciego. La cobertura de servicios de agua de fuente mejorada la tiene solamente 6 de cada 10 guatemaltecos<sup>61</sup>, distribuidos en 53.5 por ciento con servicio domiciliario (vivienda o terreno) y el 6.7 por ciento restante tiene acceso a chorro público, manantial protegido, agua de lluvia u otras fuentes confiables.

---

<sup>61</sup> Equivale a decir que de la población total estimada para el año 2015, 6.438 millones de personas carecen del servicio o se proveen de fuente de agua no mejorada

#### h) Variables e indicadores de población productiva y empleo

La proyección demográfica a 2017 elaborada por la Cepal (2018)<sup>62</sup> es de 16.536 millones de habitantes, mostrando una población joven dado que 79.4 por ciento del total son personas menores de 40 años, lo cual resulta una ventaja (inversión de recursos públicos en capital humano) y una preocupación en una economía como la de Guatemala, considerando el bono demográfico y la relación de dependencia entre las personas en edad de trabajar y la cantidad de personas económicamente dependientes.

Los datos del INE (2017) registrados a través de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos elaborada a junio de 2017, reportan una población en edad de trabajar (PET)<sup>63</sup> de 11.188 millones de personas, equivalente a 67.7 por ciento de la población total estimada, habiéndose incrementado a un promedio anual de 332,448 personas en el periodo de 2013-2017. La población económicamente activa (PEA)<sup>64</sup> es de 6.707 millones con incrementos anuales de 200 a 210 mil personas (oferta de fuerza productiva joven), generando una tasa bruta de ocupación de 58.6 por ciento (total de ocupados con respecto a la población en edad de trabajar, en un determinado periodo).

Según datos de la ENEI 2-2017, la tasa de ocupación específica (población ocupada como proporción de la PEA) es de 97.74 por ciento, cuyo diferencial (2.26%) es la tasa de desempleo abierto. Sin embargo, dentro de estos rangos se encuentra el sector económico informal<sup>65</sup> formado por empresas y trabajadores no integradas plenamente en el marco institucional que regula las actividades económicas.

---

<sup>62</sup> Enlace: (<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>. Recuperado 14.02.2018)

<sup>63</sup> Población en Edad de Trabajar (PET): es la población que está apta en cuanto a edad para ejercer funciones productivas. Se subdivide en Población Económicamente Activa (61%) y Población No Económicamente activa (39%) y corresponde a la población menor de 15 años. Según la Enei-2014, para efectos de comparabilidad nacional, la edad de la PET se toma a partir de los 10 años y para el ámbito internacional a partir de 15 años o más.

<sup>64</sup> Población económicamente activa (PEA) son todas las personas de 15 años o más, que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. Se incluyen las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado, pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata.

<sup>65</sup> Sector económico informal está compuesto por categorías: empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas: trabajadores por cuenta propia (excepto profesionales y técnicos); familiares no remunerados; ocupados en servicio doméstico.

En la misma encuesta se indica que en Guatemala 69.7 por ciento de población ocupada son personas que trabajan en el sector económico informal, equivalente a 4.567 millones de trabajadores, lo que significa un ámbito de bajos salarios, inestabilidad laboral, desprotección a los derechos laborales, precariedad en seguro de salud y sistema de pensiones. Además del empleo informal hay que considerar a la población subempleada, definida como aquellas personas “...de 15 años o más, cuya ocupación es inadecuada, cuantitativa y cualitativamente, respecto a determinadas normas como nivel de ingreso, aprovechamiento de las calificaciones, productividad de la mano de obra y horas trabajadas.” (INE, 2017, pág. 69), esta asciende (junio-2017) a 806,703 personas, equivalente a 12.03 por ciento de la población económicamente activa (PEA).

Las actividades económicas que absorben alrededor del 73 por ciento de la fuerza de trabajo (población ocupada) es la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (31.4%); comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de almacenamiento (28.6%); e industria manufacturera, explotación de minas y canteras (12.8%). Estos valores conservaron cierta estabilidad en el quinquenio 2012-2017, por ejemplo, las ramas de actividad agricultura e industria manufacturera tuvieron una reducción de 0.09 por ciento y comercio con aumento de 0.04 por ciento.

Sin embargo, las variaciones en referencia resultan insuficientes y muestra que la economía en Guatemala genera pocos o imperceptibles empleos formales en el sector primario, industrial o de servicios (no agrícola), y no posibilita la absorción de la fuerza de trabajo para promover mejoras en las condiciones de vida de la población, obligando a mucha gente a optar por la migración interna y externa como una de las estrategias de vida.

Dentro de la temática de población-empleo existe un segmento que se está viendo impactado: jóvenes de 15-24 años de edad. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajo decente y juventud 2013, existe precariedad en la inserción laboral de los jóvenes y continúa siendo una característica persistente en la región de Latinoamérica. “Entre 2005 y 2011, el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años se redujo de 16.4 a 13.9 por ciento, triplicando la tasa correspondiente a los adultos.” (OIT, 2013, pág. 11). A pesar de ser una reducción positiva

del desempleo, los jóvenes desempleados representan más de 40 por ciento del total de los desempleados de Latinoamérica, siendo más notorio en Paraguay, Guatemala, Honduras y Perú con porcentajes de 52 al 56 por ciento.

Según la OIT “...otro elemento que afecta la inserción laboral juvenil es la alta segmentación socioeconómica, que a la vez es reflejo y origen de la elevada desigualdad en América Latina.” (OIT, 2013, pág. 11). Existe una enorme brecha entre el desempleo de los jóvenes pertenecientes al sector de menores recursos (25.5%) frente a los quintiles de mayores recursos (8.5%). Los jóvenes guatemaltecos que no estudian ni trabajan (los Ni-Ni) representan el 25.1 por ciento del total (alrededor de 770,000 jóvenes), siendo junto a Honduras (27.5%) y El Salvador (24.2%), los valores extremos en Latinoamérica.

Guatemala reporta, en jóvenes de 15-24 años, los valores más bajos de matriculación neta en educación secundaria, junto a Nicaragua (valores extremos por debajo del 50 por ciento). Con una tasa de ocupación de 49.2 por ciento significa que en 2011 había, un aproximado de 1.5 millones de jóvenes desocupados y 7.5 por ciento en desempleo abierto. Para Maul (2018), el escenario es desalentador, indica que esta situación:

...seguirá agravándose en la medida que crezca más la población y el país siga siendo incapaz de generar incrementos sustanciales en la cantidad de puestos de trabajo disponibles para este segmento de la población...se complica más al considerar que la necesidad de generar empleos en actividades no agrícolas seguirá creciendo en la medida que continúe la migración poblacional hacia las áreas urbanas... (<https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/01/23/empleo-juvenil-triste-porvenir/> Recuperado 23.01.2018)

Otros indicadores vinculados a las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional se pueden analizar con el fin de conocer, relacionar e interpretar la realidad social y económica de la población sujeta a la problemática y posibilidades de solución de la inseguridad alimentaria: Índice de Desarrollo Humano (IDH); monto de los recursos públicos invertidos en áreas con altos y muy altos índices de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y el total del presupuesto ejecutado en SAN; gasto público social respecto al Producto Interno Bruto (PIB); comportamiento de la tasa de fertilidad total; relación de dependencia de la población; presión demográfica sobre el bosque y el índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala.



### **5.3.3. INSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

La solución de la problemática de inseguridad alimentaria y nutricional es una de las responsabilidades del Estado, cuya estructura debería operar con normas legales y transparentes, burocracia eficiente, con claro compromiso de servicio y ética de responsabilidad, y lo fundamental, una institucionalidad inclusiva e instrumental al contenido de políticas y articuladas con otras políticas o programas y sectores; con capacidades para diseñar planes y estrategias con enfoques territorial, multisectorial, integral y, de carácter participativa porque reconoce el potencial aporte de las personas y familias en las soluciones. Pero la realidad es otra, debido a la distancia existente entre lo deseable, las acciones y hechos, se siguen generando dudas e incertidumbre en la ciudadanía, opinión pública o población afectada sobre la viabilidad del Estado alrededor de esta temática.

La funcionalidad de la institucionalidad en el tema de seguridad alimentaria es perceptible, adecuado y favorable si se tuviera la eficiencia y efectividad deseada, lo cual es viable si se toman en cuenta los elementos político-legal, técnico-financiero y operativos siguientes:

- a) Marco legal adecuado empezando desde los Artículos 2 y 99 de la Constitución Política de Guatemala (Deberes del Estado, alimentación y nutrición); Artículos 6, 10, 18, 25, del 27 al 34 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) reconociendo la institucionalidad en sus diferentes niveles: el SINASAN, CONASAN (nivel de decisión política), SESAN (coordinación y planificación técnica), Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) y el Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA).
- b) El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en sus Artículos 4, 5 y 6 define los temas de planificación y espacios de consulta a la sociedad civil a través del Grupo de Instancias de Apoyo y la Instancia de Consulta y Participación Social. El nivel de ejecución está constituido por ministerios y organismos con responsabilidades operativas, contándose con los ejes programáticos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y mecanismos de descentralización hacia los ámbitos departamental, municipal y comunitario. Este marco normativo no es viable si no es manejado por personas con valores y principios de responsabilidad, integridad y eficiencia.

- c) Existe el marco técnico de gestión pública con instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo K'atun-Nuestra Guatemala 2032, Política general de gobierno 2016-2020, Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional 2016-2020, Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020, los compromisos de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Programa Ventana de los mil días. Dentro del sector agropecuario se reafirma el Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina (PAFFEC) liderado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
- d) El componente financiero está integrado por los presupuestos asignados a Ministerios (MAGA, MARN, MICIVI, MIDES, MINECO, MINEDUC, MINTRAB, MSPAS), Secretarías (SBS, SCEP, SESAN, SOSEP) e instituciones descentralizadas como la Comisión Nacional de Alfabetización (CONALFA), Fondo de tierras (FONTIERRAS), Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA), Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM).

Los resultados mostrados a través del análisis de varios indicadores son producto de esas distorsiones económicas, productivas, sociales, políticas e institucionales acaecidas a lo largo de la historia del país, teniendo en común al individuo, la familia y al colectivo nacional como el ente afectado. Además, con las preocupaciones descritas se espera que, al menos sirvan para provocar motivación constructiva en los tomadores de decisión política y la sensibilización en varios sectores de la sociedad guatemalteca y, no seguir alimentando la mentalidad colectiva de la indiferencia social sobre una realidad que golpea a más de un millón de niños menores de cinco años, cuya infancia está siendo desprotegida e ignorada. No es posible que la solución del problema sea solo atendible bajo el criterio de crisis humanitaria generadas por eventos extremos o peor aún, con visión político-clientelar.

#### **5.4. REFLEXIONES FINALES**

Dentro de las consecuencias del modelo económico- productivo se extrae la presencia de un desarrollo inequitativo continuado, con elevada concentración del ingreso y coexistencia de un segmento de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, consecuencia de haberse acentuado la brecha de desigualdad entre las fuerzas económicas poseedora de los medios de producción y la población de escasos recursos económicos especialmente la clase campesina indígena-ladina pobre.

Los límites operativos y espacios de acción están dados para que las distorsiones e implicaciones en la población vulnerable tengan continuidad, debido a que los agentes económicos y los actores públicos hacen que emerjan factores que hacen disfuncional el sistema económico y político (clientelismo, mercantilismo, patrimonialismo, nepotismo, corrupción, impunidad, evasión, privilegios) con sus consecuencias sobre el sistema social como la pobreza, exclusión, desempleo, desnutrición, diferentes tipos de violencia, mínima atención de asistencia sanitaria primaria-local y especializada y hospitalaria y, auge de actividades ilícitas como comercio de drogas (marihuana y amapola para la producción de heroína), tráfico de personas, plantas y animales y trasiego de droga procesada especialmente cocaína.

El subsistema institucional del Estado como encargado de generar balances descuidó la función hacia el desarrollo social a favor de la función productiva agroexportadora, al hacer intentos de reaccionar no lo hace en favor de la lógica social, sino al contrario, promueve recortes en los ya precarios rubros del gasto público como el sistema asistencial, educación, salud y programas de inversión como la construcción y mantenimiento de infraestructura, lo cual ha venido comprometiendo la ejecución y eficiencia de sus políticas públicas. Para mejorar las condiciones actuales deben plantearse los cambios estructurales en los sistemas productivos (lo más difícil), modificar la estructura de las instituciones mediante reformas que las haga funcionales, con burocracia independiente, eficiente-productiva, éticamente íntegra; políticas públicas de mejor calidad (alta eficiencia, pertinencia y eficacia), además de planes y programas de alto impacto.

Los actores dentro del subsistema político-institucional excluyen la participación e ignoran la opinión y demandas de la ciudadanía y son indiferentes a sus condiciones precarias sociales y económicas. La autonomía y capacidades de decisión están cooptados por la voluntad de la élite financiera quien impone las reglas y evita la promulgación de leyes o normativas que puedan afectar sus intereses o, por el contrario, exigir la aprobación cuando les reporta beneficios.

Cuando se analiza la serie de indicadores sociales y económicos clave y complementarios relacionados con los ejes estratégicos de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), es claro el nivel de deterioro social del país, puesto que existe disonancia con cada una de las propuestas de desarrollo económico que ha tenido Guatemala a lo largo de historia económica. En esta discrepancia, el único rumbo para corregirlo es la revisión de las políticas públicas y principalmente del grado de ineficiencia que está mostrando la institucionalidad producto de su atrofia orgánica, la cual la hace disfuncional y no muestra señales de poder o querer mejorarse.

Dentro de las líneas de acción de la política agropecuaria de los gobiernos 2012-2016 y 2016-2020, se impulsa el rescate o retorno de los servicios de extensión cancelados en la década de 1990, alrededor de cuya medida se plantean al menos dos hipótesis:

- a) Si los resultados analíticos del servicio de extensión agrícola desarrollados en el periodo de 1970-1990 son positivos, puede colegirse que la estructura estratégica y operativa del actual Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER) a través del Programa de Agricultura Familiar y Economía Campesina (PAFFEC), con los ajustes pertinentes de subsidiariedad y fortalecimiento institucional, incidirán en la mitigación de los niveles de inseguridad alimentaria y pobreza y pobreza extrema del país; y
- b) Si el rol del Estado se refleja en un servicio de extensión agrícola fortalecido e integrado, sin injerencia política ni enfoque clientelar, puede pensarse en una reacción positiva en los sistemas de producción de la agricultura familiar, mejor productividad en la economía campesina, propiciando el desarrollo humano integral sostenible en el área rural.

En el desarrollo del estudio queda pendiente y en espacios de reflexión, pero sobre todo de acción, encontrar y dar respuesta a la pregunta que hace la URL-VRIP (2016) ¿Cómo revertir / transformar los procesos históricos que hicieron posible la existencia y reproducción de una sociedad excluyente, desigual y racista? La respuesta es compleja, porque solamente a través de reformas estructurales definidas con visión de país, ciudadanía y bienestar común. Empero, como cualquier propuesta de desarrollo social o económico, las soluciones no necesariamente están en lo técnico, es válida y necesaria la solución política, el consenso y la voluntad necesaria para el cambio por parte de las élites (económica, política, militar, académica, sindical).

# **CAPITULO 6**

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El análisis permitió confirmar la hipótesis del estudio, mostrando que la trayectoria de las distorsiones económicas, productivas y políticas generadas y consolidadas a lo largo del tiempo, han provocado la ineficiencia de la institucionalidad en la gestión de las políticas públicas, que la pobreza, la exclusión, el hambre y sus consecuencias en la desnutrición infantil, son problemas vigentes, estructurales, históricos y de carácter sistémico cuyo abordaje debe ser tomado de manera urgente y con responsabilidad.

### **6.1. CONCLUSIONES**

6.1.1. La evolución del modelo productivo basado en la agricultura empieza desde el año 1525, posterior a las etapas de apropiación y asentamiento en el territorio, con la habilitación de la tierra como primer factor de producción, que cumpliera con las mejores condiciones productivas (calidad del suelo, agua, topografía, acceso a la unidad productiva como al mercado). El colonizador no podía accionar solo, hacía falta el segundo factor de producción: la fuerza de trabajo y había un recurso disponible, accesible e inmediato, al cual había que obligarlo por la fuerza para que tomara parte en el cambio del escenario productivo: los pueblos indígenas. Los dinamizadores o impulsores del modelo no eran ignorantes en las técnicas y tecnologías productivas, al menos eran propietarios del tercer factor de producción: el conocimiento; el cuarto factor para complementar el sistema productivo fue el financiero, el cual se da por la vía de la acumulación de capital.

Complementario a la integración de los cuatro factores de producción mencionados, aparecen las relaciones de intercambio social y comercial, buscando la generación de ingresos mediante la creación de los primeros eslabones de la cadena productiva y de valor enlazando las colonias y la metrópoli como áreas de consumo. Las bases de la plataforma de la futura estructura económica del sistema económico-productivo del país estaban creadas para su reproducción; su consolidación era cuestión del tiempo paralelamente al sistema político y jurídico.

6.1.2. Desde el tiempo de la conquista y la época colonial, Guatemala vivió bajo un régimen u orden cuasi-feudal, por esa relación jerárquica entre los reyes de España, los grandes hacendados españoles y/o descendientes y el sometimiento de los campesinos indígenas. A partir de la génesis del Estado de Guatemala se presentan y cohabitan serios problemas de eficiencia y eficacia para atender las demandas sociales, entre ellas la problemática de la seguridad alimentaria, lo cual se ha mantenido por espacio de casi 500 años.

La existencia de un Estado en esta situación es consecuencia de condicionantes como la cooptación e injerencia de los grupos de poder económico en la toma de decisiones de interés y trascendencia personal; además de las influencias de la élite militar, política y en varios momentos por la curia, escenario configurado bajo la lógica de clientelismo y patrimonialismo, adicionándole la fragilidad, debilidad y baja calidad institucional.

6.1.3. Se instituyó, consolidó y predomina un subsistema tradicional de producción, economía y comercio, de carácter endeble, incierto y dependiente ante factores externos como la dinámica de las remesas familiares, inversión extranjera directa (IED) y la eventual caída de precios de los principales productos de exportación (azúcar, hule, banano, café, palma africana) y su impacto en la estabilidad cambiaria de apreciación del quetzal frente al dólar debido a menor ingreso de divisas, especialmente cuando los precios de insumos importados mantienen o aumentan su valor.

Por ser un sistema dependiente de insumos externos o productos importados para el proceso productivo (fertilizantes, insecticidas, fungicidas, maquinaria y otros bienes de capital), ha provocado, en ese devenir histórico, la desaceleración económica del país y sus impactos socioeconómicos especialmente sobre el empleo/trabajo, como está ocurriendo en la actualidad. No se dan por descontados los costos, producto de una externalidad climática global, lo que implica la atención de los riesgos, grado de vulnerabilidad, mitigación y adaptación ante los efectos de la variabilidad y cambio climático del sector agropecuario, energía y salud y otros sectores estratégicos del sistema económico.

6.1.4. Para muchos Guatemala sigue siendo una Colonia después de 500 años de fundación, el sistema de privilegios sigue prevaleciendo y las capacidades de decisión quedaron sumergidas en el pasado, con influencia en el presente y siguen definiendo el futuro del país. Con una estructura

productiva sostenida en actividades primario-exportadoras, un sector agropecuario de baja productividad e incipiente sector industrial, aunado a baja capacidad adquisitiva de gran parte de la población lo cual no le permite diversificar su estructura de consumo.

Por lo mostrado en el presente estudio, aunque sea en una sola temática –inseguridad alimentaria y nutricional- sigue siendo un problema histórico con pasado irresuelto, pues se defiende, por cualquier medio y costo, el sistema y los intereses personales de quienes gobiernan; ha predominado la incapacidad de trabajar por el bienestar colectivo, teniendo como ingredientes la indiferencia, individualismo, apatía, egoísmo y tal vez hasta temor, de quienes tienen en sus manos la solución esperada. Los datos y análisis realizados señalan la dirección de la historia del país en el tema de seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo, también aplican para encontrar las razones a muchas demandas sociales, económicas, ambientales y culturales no cumplidas.

6.1.5. En los momentos de autoritarismo vividos en Guatemala desde la época post independencia, la población en condiciones de pobreza, mayoritariamente del área rural campesina indígena, no pudo haber esperado oportunidades de participación y menos, respeto a derechos como la alimentación, valoración de su mano de obra y libertades individuales, lo cual ha sido consecuencia de indiferencia tanto de quien ejerce el poder como de los funcionarios que ejecutaron funciones bajo el paraguas de esta forma de régimen político.

Sin embargo, la apertura democrática, 33 años después, tampoco ha realizado los cambios sustanciales y básicos para el deseado bienestar en los grupos humanos; continúan vigentes las causas y sus efectos como la miseria, el problema laboral de desempleo y ocupación informal, hambre y violencia, manteniéndose esa distopía que los Acuerdos de Paz pretendieron cambiar.

6.1.6. Concatenado a las distorsiones económico-productivas se encuentra lo político. En Guatemala prevalece un sistema político de democracia pluralista (participación de los diferentes grupos sociales) y representativa (elección de representantes y delegación de soberanía), aunque el hecho que exista pluralismo no supone necesariamente que haya democracia, o bajo la imagen democrática tampoco sugiere que haya pluralismo cuando existen factores como el caciquismo, corporativismo partidario, financiamiento no controlado o condicionado al acceso de los recursos



públicos e incidencia en las decisiones de la gestión pública. Lo que es realidad es que el poder está altamente concentrado en élites y en el partido dominante o de gobierno, actores que enfrentan a pocos límites respecto a lo que pueden hacer en la administración de las instituciones del Estado.

6.1.7. El poder económico ha manejado al poder político y ambos dirigen, históricamente por mandato u obediencia, los poderes del Estado y el rumbo de la nación, promoviendo una gestión ineficiente, corrupta y partidista cuyos integrantes están ávidos de riqueza (la ambición como primer referente), llenos de prepotencia, en ocasiones recibiendo directrices o participantes de los poderes paralelos como el crimen organizado (narcotráfico, contrabando, extorsiones, evasiones fiscales, tráfico de migrantes) con los vínculos necesarios para mantenerse en la impunidad. Con y dentro de este contexto, el camino hacia el desarrollo humano ha sido y seguirá siendo complejo e ininteligible.

6.1.8. En la última fase del modelo económico-productivo, la atención de los problemas políticos y económicos básicos se ha centrado en crear y consolidar un robusto entorno macroeconómico: los tipos de interés que fijan los flujos de las inversiones, facilitar la inversión extranjera directa –IED-, mercado de divisas y tasas de cambio, crecimiento del producto interno bruto, vigilancia de la balanza comercial/pagos, índice de precios al consumidor –IPC- y control de la inflación, situaciones que no se han reflejado en la solución de problemas que afectan a la mayoría de la población como la educación, desnutrición, salud y la pobreza.

6.1.9. Es irrefutable que mediante el crecimiento poblacional ha crecido la oferta de mano de obra y, paralelamente, ha aumentado la demanda de bienes y servicios públicos cuya respuesta a nivel estatal y municipal se mantiene a niveles deficitarios; existen pocas oportunidades de empleo y capacidades de los hogares para generar ingresos y proveerse de alimentos, lo cual trae consecuencias en la limitación de opciones de estrategias de sobrevivencia y efectos sobre sus medios de vida.

6.1.10. La iglesia como ente constructor de la sociedad. El catolicismo como religión que ha predominado en y sobre los pueblos conquistados, ha venido perdiendo su hegemonía por la presencia de corrientes religiosas no católicas y diferentes movimientos laicos ajenos a las

confesiones religiosas, pero no se puede negar la gran influencia en los grupos humanos a lo largo de la historia. Así como ha crecido y evidenciado el impacto de las religiones en la política en momentos coyunturales, conflictividad, periodos eleccionarios y en momentos de hacer gobierno, es posible convertir esa identidad político-religiosa en movimientos de solidaridad colectiva para reclamar, demandar y atender la solución de cualquier problema social como el caso de la inseguridad alimentaria y desnutrición crónica; a lo que se está apelando es a la relación y proyección social entre iglesia, población y Estado.

6.1.11. Dentro del sistema económico-productivo se evidencia una institucionalidad, dispuesta según la ley y las normas, pero con bajo nivel de credibilidad, el origen está en la persistencia de instituciones públicas disfuncionales, incapaces de proveer los bienes y servicios públicos esenciales para la población, lo cual las ha llevado a la pérdida de legitimidad y confianza, requiriendo, por tal motivo, cambios o reformas de naturaleza integral, que revelen claridad en la aplicación de los procesos operativos, con proyecciones simbólicas de confianza y percepción de cambio en los individuos y en la colectividad.

El contexto de disfuncionalidad institucional ha sido tan prolongado en el tiempo, de observación y apreciación general, que se llegó a la aceptación como una condición normal dando paso a la tolerancia social y degradación y llegar a formar parte de la cultura organizacional. En este escenario no se puede esperar instrumentos de gestión pública debidamente diseñados y ejecutados de manera eficiente.

6.1.12. A manera de resumen conclusivo, se mantiene la premisa que los subsistemas del sistema socioecológico, como marco analítico resulta óptimo por su enfoque antropocéntrico al buscarse el bienestar de la persona. En el presente estudio se hizo referencia a los cuatro pilares de la seguridad alimentaria y nutricional: el subsistema natural y la disponibilidad de alimentos por la vía de la producción; el acceso y las variables del subsistema económico; el consumo y aprovechamiento biológico vinculados al subsistema institucional y social a través de los capitales y cumplimiento de los derechos sociales.

Se ha hecho énfasis en la institucionalidad pública y las causas de sus escasas capacidades en la articulación y equilibrio en la gestión de los tres subsistemas mencionados, provocando que las demandas y desafíos ante la condición actual de los grupos sociales no tengan respuesta, existan condiciones de ingobernabilidad por el irrespeto a las normas y valores que regulan la conducta y acciones de los grupos humanos, provocando escenarios de conflictividad social y política.

Se conocen las causas del fracaso como sociedad y como Estado, también las vías y mecanismos de atención y enmienda, hay responsables por acción y por omisión que también son parte importante, junto a otros actores que pueden y deben tomar el camino de la solución para provocar cambios profundos en el país de una realidad histórica y compleja en sus diferentes dimensiones.

## **6.2. RECOMENDACIONES**

Las recomendaciones tienen un enfoque más propositivo ante la reflexión de enfrentar, o tener ante sí, una realidad compleja generada a partir de un cúmulo de acciones y cronología dominante, desde el relato inicial de conquista, dominio, despojo, explotación y esclavización; una narrativa intermedia llena de ideología beligerante y autoritaria, represión y violencia; y expresiones recientes contra el desarrollismo y estrategias de crecimiento para impulsar un nuevo sistema económico y el desmantelamiento del Estado y, una realidad social actual con discurso dirigido hacia el conformismo, egoísmo, indiferencia e insensibilidad humana y sistémica.

6.2.1. Los determinantes de la seguridad alimentaria y el combate a la desnutrición crónica y aguda deben estar vinculados con las estrategias de desarrollo integral del país, en los planes de fortalecimiento institucional y su orientación inclusiva y funcional; en las perspectivas de crecimiento económico e inversión como contexto de generación de más y mejores oportunidades de empleo e ingresos; acceso y manejo sostenible de los recursos naturales (renovables y no renovables), calidad de agua y saneamiento ambiental, planificación y construcción de infraestructura vial y productiva.

6.2.2. La atención de la problemática de la seguridad alimentaria y nutricional se puede solucionar redireccionando las acciones, de manera simultánea, por ejemplo, a atender el hambre, tanto sus causas como consecuencias, nivel de desempleo e informalidad que padece la población guatemalteca, concatenadas a las oportunidades y condiciones de inversión pública y privada.

La definición de los cuatro pilares o dimensiones de la seguridad alimentaria son excelentes rutas o trayectos a seguir, aprovechando la acumulación de experiencias alrededor de la seguridad alimentaria, tanto las exitosas como luchas infructuosas obtenidas; las propuestas no deben perderse en el cómo de la solución. Se deben aprovechar las experiencias y lecciones resultantes de la generación, discusión y ensayo de los instrumentos públicos, estrategias, planes, programas, proyectos y propuestas de la cooperación que le apuntan a la agricultura familiar y economía campesina.

6.2.3. Para tener acceso a los alimentos se requiere de ingresos, una forma de obtenerlos es por la vía del empleo, sin embargo, con un sector agropecuario que promueve prácticas agrícolas de baja productividad y en una economía esencialmente de baja capacidad de consumo como la que actualmente se observa en Guatemala, no hay suficientes centros de empleo derivados u originados de las oportunidades de inversión, lo cual debe ir al ritmo que crece la población económicamente activa, lo que existe corresponde a un proceso de generación bajo y lento.

6.2.4. El mejoramiento de los niveles de desempleo y empleo informal requiere subir las capacidades productivas, si es necesario por la vía de incentivos, promoviendo, ante esta situación de urgencia, la industria ligera representada generalmente en la pequeña y mediana empresa que, por su naturaleza demanda mano de obra poco calificada, es de bajo valor agregado, menos intensiva en uso de capital y poco impacto ambiental (lo cual no significa ignorarlo); estimular (vía subsidios o incentivos temporales) su localización fuera del área metropolitana y orientada hacia la producción de bienes de consumo. Asimismo, apoyar la economía campesina a través de la pequeña empresa agropecuaria productora de alimentos para autoconsumo, puede generar excedentes para el mercado, empleo rural e ingreso de divisas con mayores posibilidades para reinversión en infraestructura productiva.

6.2.5. Hacer uso del poder y capacidad de gestión del Estado para trasladar recursos de aquellos sectores económicos, donde se utilizan de forma ineficiente, a la pequeña industria con alta demanda de mano de obra y en áreas de alta productividad y cambios tecnológicos. Las fuentes principales de estos recursos, sería, por ejemplo, eliminación de subsidios mercantilistas (señalado este como la vinculación del lucro comercial-privado con los recursos públicos) de empresas ineficientes y, de los programas clientelares como entrega de fertilizantes; supresión de medidas paternalistas en los programas gubernamentales de asistencia técnica como el caso de la bolsa segura y entrega de bonos para compra de insumos.

El camino por seguir no es el endeudamiento público no priorizado proveniente de fuentes internas y externas para cubrir el déficit presupuestario y, lamentablemente, acompañado por el manejo poco transparente y sin un marco regulatorio eficaz de los fondos públicos.

6.2.6. Diseñar, implementar y consolidar programas orientados a recuperación de los medios de vida en el área rural, en especial, los de rehabilitación y diversificación de cultivos, por medio de proyectos de desarrollo dirigidos a pequeños productores en condiciones de vulnerabilidad económica y climática. Fortalecimiento del programa de agricultura familiar y economía campesina, haciendo énfasis en el rol que juega el uso de la tecnología y buenas prácticas agropecuarias y hogar saludable, como factores dinamizadores del mejoramiento de las condiciones del núcleo familiar, que permitirían solventar la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional, priorizando el área rural más deprimida.

6.2.7. No se deben aplicar soluciones convencionales y aisladas cuya tendencia ha sido para paliar la crisis de las condiciones del desarrollo o problemas coyunturales derivados de la inseguridad alimentaria y desnutrición, pues continuará siendo más de lo mismo. Se debe partir de la realidad social del entorno rural campesino caracterizada, no en la amplitud deseada, por la serie de indicadores descritos en el estudio.

La propuesta debe ser orientada hacia la generación de niveles crecientes de autodependencia, impulso del desarrollo local y municipal (enfoque territorial), atención diferenciada a la unidad productiva familiar (asistencia a la pequeña producción), en un marco de economía campesina de subsistencia y excedentaria, con recursos de mano de obra familiar y contratada y el apoyo programático del Estado y de la cooperación internacional, dado a que existen las condiciones naturales y desde lo social, el interés de la gente por salir del escenario que mantiene de limitación permanente.

6.2.8. Es una cuestión innegable que para tener mejores oportunidades de empleo en el sector productivo, condiciones de salud, educación, vivienda y seguridad alimentaria y otras demandas sociales, es necesario elevar y orientar el gasto público hacia el gasto social e inversión en infraestructura (productiva, vial y otras de carácter estratégico), pero se requieren condiciones como certeza jurídica y seguridad pública. Sin embargo, resulta complejo al estar ante la presencia de un Estado débil y por lo mismo disfuncional, al haber sido cooptado y manejado por actores que lo hicieron ineficiente e ineficaz como consecuencia de las condiciones históricas del sistema económico-productivo y político tratadas en el presente estudio.

# REFERENCIAS

## LIBROS

- Abellán, J. (2007). *Sociología del poder. Los tipos de dominación.* (J. Abellán, Ed.) Alianza Editorial.
- Antil, M. (11 de 12 de 2018). *Fortaleza.* Prensa Libre, pág. 24.
- Díaz P, J. (2008). *Regímenes y sistemas políticos.* Programa Administración Pública Territorial. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Kohan, N. (21 de 07 de 19). *El poder y la hegemonía. Apuntes sobre la teoría marxista.* Obtenido de Omegalfa -Biblioteca Virtual-: <https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/el.poder.y.la.hegemonia.pdf>
- Noguera F, A. (2011). *La teoría del Estado y del poder en Antonio Gramsci: claves para descifrar la dicotomía dominación-liberación.* *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales*(29 (enero-junio)), 1-25.
- Ramos, B., & Sosa, M. (2008). *Un Estado otra nación. Culturas políticas, ciudadanía e intermediación en Guatemala.* Guatemala: Instituto de Investigaciones y Gerencia Política -INGEP- / Universidad Rafael Landívar.
- Szurmuk, M., & Mckee, R. (2009). *Diccionario de estudios culturales latinoamericanos.* México: Siglo XXI Editores: Instituto Mora -Lingüística y teoría.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza.* (M. García Madera, Trad.) Nueva York: Ediciones Deusto.
- Arroyo, B., & Méndez, L. (2015). *La historia antigua.* En URL, *Los caminos de nuestra historia:estructuras, procesos y actores* (págs. 1-106). Guatemala: Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.
- Arzobispado de Guatemala. (1998). *Guatemala: Nunca más. El entorno histórico -Tomo III-.* Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica -REMHI-. Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala -ODHAG-.
- Bakunin, M. (1882). *Dios y el Estado.* (C. C. Reclus, Trad.) Instituto de Estudios Anarquistas” (Santiago, Chile, abril de 2005).
- Banco Mundial. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional.* Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un Manual para la práctica*. (D. García-Junco, Trad.) México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Behar R, D. S. (2008). *Introducción a la metodología de la investigación* (2008 ed.). Editorial Shalom.
- Belzunegui O, B. (1992). El problema de la tierra en Guatemala al final del periodo colonial: Datos para su estudio. En J. Castellanos C, 500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala (págs. 213-277). Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. New York: Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- Britnell, G. E., Allee, R. H., Behrendt, R. F., De Fleurieu, G., Consolo, F., Leavey, E. H., . . . Sneddon, J. S. (1951). *El desarrollo económico de Guatemala*. Washington: Tipografía Nacional -Guatemala C.A. - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Brockett, C. D. (1992). Transformación agraria y conflicto político en Guatemala, 1944-86. En J. Castellanos Cambranes, 500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. Volumen 2 (págs. 1-38). Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Caballero, W. (1981). *Introducción a la estadística*. San José, Costa Rica: IICA, Serie de libros y materiales educativos.
- Camus, A. (1951). *El mito de Sísifo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castellanos C, J. (1992). Tendencias del desarrollo agrario en el siglo XIX y surgimiento de la propiedad capitalista de la tierra en Guatemala. En J. Castellanos C, 500 años de lucha por la tierra (págs. 279-344). Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) -Naciones Unidas-.
- Cueva, A. (1979). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México: Siglo veintiuno editores.
- Deaton, A. (2013). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. (I. Perrotini, Trad.) Colombia: Fondo de Cultura Económica.



- Díaz A, J. C. (2013). *Exclusión social, desarrollo humano y gestión participativa. Reflexiones para articular lo local y lo global*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación.
- Díaz A, J. C., & Ascoli A, J. F. (2006). *Reflexiones sobre el desarrollo local y regional* (1a. edición ed.). Guatemala: URL-KFW.
- Dosal, P. (2005). *Las élites industriales en Guatemala. Una historia de su ascenso 1871-1994*. Guatemala: Piedra Santa.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (1ra. ed.). (D. Ochoa, Trad.) Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001b). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal-. División de estadística y proyecciones económicas.
- Feres, J., & Mancero, X. (2001a). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe -Cepal-. División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Giddens, A. (1994). *El capitalismo y la moderna teoría social*. (A. B. Duch, Trad.) Barcelona: Labor, S.A.
- González R, S. (1990). *Manual de redacción e investigación documental*. México: Trillas.
- Grajales C, O., Barboza C, I., & Gutiérrez Z, Á. (2014). *Políticas públicas en seguridad alimentaria en municipios con menor índice de desarrollo humano*. Palibrio LLC.
- Graziano da Silva, J. (2008). *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. San Salvador, El Salvador: Diálogo Rural Iberoamericano. "Crisis Alimentaria y Territorio Rurales".
- Guerra-Borges, A. (2006). *Guatemala: 60 años de historia económica (1944-2004)*. (I. A. Umaña, Ed.) Guatemala: Ediciones Armar.
- Guerrero Y, C. (1979). Las causas de la revolución norteamericana y de la declaración de independencia. En W. Sánchez G, & C. Guerrero Y, *La revolución Norteamericana, auge y perspectivas* (págs. 63-84). Santiago de Chile: Universitaria -Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

- Handy, J. (1992). Reforma y contrarreforma: Política agraria en Guatemala, 1952-1957. En J. Castellanos C, 500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. Volumen 1 (págs. 379-424). Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Hernández S, R. (2010). *Metodología de la investigación. Quinta Edición*. México: McGraw-Hill / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Huntington, S. P. (2001). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial* (1a. ed.). (J. P. Abadía, Trad.) Buenos Aires: Paidós.
- IARNA-URL. (2012). *Perfil ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala: Instituto de agricultura, recursos naturales y ambiente -Universidad Rafael Landívar.
- Jones, D. W., & Woodbridge, R. S. (2012). *¿Salud, riquezas y felicidad? Los errores del evangelio de la prosperidad*. Michigan, USA: Portavoz.
- Lastra L, J. M. (2000). El trabajo en la historia. En UNAM, *Anuario Mexicano de historia del derecho XI-XII 1999-2000* (págs. 195-224). México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- León, J. (1992). Plantas domesticadas y cultivos marginados en Mesoamérica. En FAO, & J. H. León (Ed.), *Cultivos Marginados. Otra perspectiva de 1492* (págs. 37-44). Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación / Jardín Botánico de Córdoba (España).
- Lleixá, J. (2005). El conservadurismo. En M. Caminal Badía, *Manual de ciencia política* (págs. 106-122). España. Editorial TECNOS (Grupo ANAYA S.A.)
- Lovell, W. G., Lutz, C. H., & Kramer, W. (2017). *Atemorizar la tierra: Pedro de Alvarado y la Conquista de Guatemala 1520-1541*. Guatemala: F&G Editores y Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica -CIRMA-.
- Luxemburg, R. (1912). *La acumulación del capital*. Alemania: Edicions Internacionals Sedov.
- Machinea, J. L., & Serra, N. (2007). *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- / Fundación CIDOB, Barcelona.
- Macionis, J., & Plummer, K. (2011). *Sociología* (4a. ed.). (C. Flesher Fominaya, & J. Calvo Martín, Trads.) Madrid: Pearson.

- Martínez P, S. (1979). *La patria del criollo*. Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana -EDUCA-.
- Martínez, A. (2004). Introducción al pensamiento sistémico. Pensamiento sistémico, un nuevo paradigma. En I. Dyner, & L. Rodríguez, *Dinámica de sistemas: Casos y aplicaciones en Latinoamérica* (págs. 1-10). Sociedad Dinámica de Sistemas - Ceiba.
- Max-Neef, M. A. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo-Uruguay: Nordan-Comunidad.
- Osorio G., J. C. (2007). *Introducción al pensamiento sistémico*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Ostle, B. (1977). *Estadística aplicada. Técnicas de la estadísticas moderna, cuándo y dónde aplicarlas* (Quinta ed.). (D. d. Valdivia, Trad.) México: LIMUSA.
- Palencia P, T. (2017). *Estado de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala a 20 años de la firma de la Paz*. Guatemala: Cero punto Cero.
- Pamo-Reyna, O. (2006). La medicina en la época colonial. En G. Alarcón, L. Espinoza, & O. Pamo-Reyna, *Medicina y reumatología peruanas: historia y aportes* (págs. 43-56). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Obtenido de Medicina en la época colonial (1535-1821).
- Parsons, T. (1951). *El sistema social*. Cambridge, Massachusetts.
- Pérez S, J. P., Andrade-Eekhoff, K., Herradora, M., & Bastos, S. (2004). *La estructura social ante la globalización. Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- / CEPAL.
- Phillips, B. (1994). *Sociología. Del concepto a la práctica*. (J. L. Villalobos, Trad.) México, México, Mexico: McGraw-Hill/interamericana de Mexico S.A. de C.V.
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (segunda ed.). (E. L. Suárez, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, B., & Sosa, M. (2008). *Un Estado otra nación. Culturas políticas, ciudadanía e intermediación en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Investigaciones y Gerencia Política -INGEP- / Universidad Rafael Landívar.

- Repetto, F. (2005). Desarrollo, Estado y ciudadanía...La compleja búsqueda de una mejor sociedad. En F. Repetto, *Caminos por andar. La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala* (págs. 15-33). Guatemala: Magna Terra Editores, S.A.
- Reyes I, M. A. (1998). Patrimonialismo y participación: del control estatal a la lucha de los pueblos, Guatemala 1970-1998. Guatemala: FLACSO, Guatemala.
- Roth, A.-N. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz T, P., Carreras, S., Sevilla, S., Fraser, R., Serna, J., & Pons, A. (1993). *Historiografía*. Madrid: Marcial Pons.
- Santos G, C. (2007). *El silencio del gallo: un misionero en la guerra más cruenta de América*. Barcelona: DEBATE.
- Saravia, A. (1985). *Un enfoque de sistemas para el desarrollo agrícola*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-.
- Sarazúa, J. C. (2015). De café, dictaduras y revoluciones: Guatemala durante el periodo Liberal, 1871-1944. En URL, *Los caminos de nuestra historia: estructuras, procesos y actores - Volumen II-* (págs. 1-93). Guatemala: Cara Parens -Universidad Rafael Landívar.
- Sémblér R, C. (2006). *Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- División de Desarrollo Social.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R., & Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA- Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.
- Solórzano F, V. (1963). *Evolución económica de Guatemala*. Guatemala: José de Pineda Ibarra - Ministerio de Educación Pública. Seminario de integración social guatemalteca.
- Sosa V, M. E. (2016). *Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz. Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual*. Guatemala: Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar -URL-VRIP-.
- Taracena A, L. P. (2015). La desgarradura colonial y la emergencia de una nueva sociedad. En URL, *Los caminos de nuestra historia: estructura, procesos y actores, Volumen I* (págs. 187-307). Guatemala: Cara Parens-Universidad Rafael Landívar.

Universidad Rafael Landívar-Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. (2009). *Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009: Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. Universidad Rafael Landívar. Guatemala: IARNA/URL.

Wallerstein, I. (2004). *Crítica del sistema-mundo capitalista. Estudio y entrevista*. Santiago, Chile: LOM Ediciones; Ediciones Era.

## **DICCIONARIOS**

Boríssov, Zhamin, & Makárova. (05 de 09 de 2017). *eumed.net -Enciclopedia virtual / Diccionario de economía política*. Obtenido de <http://www.eumed.net/coursecon/dic/bzm/s/salarior.htm>

*DLE*. (19 de 09 de 2017). Obtenido de Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=E3eOaI9>

Ferrater M, J. (1964). *Diccionario de filosofía -Tomo I A-k-*. Buenos Aires: Sudamericana.

Szurmuk, M., & McKee, R. (2009). *Diccionario de estudios culturales latinoamericanos*. México: Siglo XXI Editores: Instituto Mora -Lingüística y teoría.

## **ARTÍCULOS E INFORMES**

Alonso J, C. O. (2009). *Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala*. Guatemala: Sistema de gestión por políticas publicas -SEGEPLAN-.

Alonso J, C. O. (2017). Visiones para la construcción de políticas públicas realizables en el marco del desarrollo regional. *Taller Políticas Públicas para el desarrollo* (pág. 13). Antigua Guatemala: Escuela Regional de Políticas Públicas.

Anguiano-Carrasco, C., & Anguiano-Carrasco, J. F. (2010). El análisis factorial como técnica de investigación en psicología. *Papeles del Psicólogo*, 31(1), 18-33.

Antil, M. (11 de 12 de 2018). *Fortaleza*. Prensa Libre, pág. 24.

Balsells C, A. (13 de 09 de 2017). *Notas sobre la nueva alianza*. Prensa Libre, pág. 28.

Balsells C, A. (26 de 09 de 2018). *Abuso y límites constitucionales*. Prensa Libre, pág. 24.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y políticas públicas*(4), 37-59.

- Blandino H, L. J. (2005). *Industria de la carne bovina en Centroamérica: Situación y perspectivas*. Costa Rica: Proyecto Mejoramiento de la productividad, calidad, inocuidad y comercio de la carne en Centro América.
- Campusano D, R. F., & Contreras A, F. (Enero de 2015). El concepto de desarrollo sustentable en la doctrina y en la práctica de tribunales nacionales. *Actualidad Jurídica*(31), 119-156.
- Cárdenas R, C. A., & Chávez R, A. (Abril de 2015). El papel de la Iglesia católica -política- en la construcción del Estado Mexicano: diversos contextos entre 1810 y 1857. *Aproximaciones a la cultura desde las ciencias sociales y las humanidades*, XXI, 79-101.
- Carrillo G, L. (2007). Argumentación y argumento. *Revista Sigma* 16, 289-320.
- Cole, J. H. (2006). *Elementos de Econometría Aplicada*. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- Comité Nacional de Alfabetización -CONALFA-. (agosto de 2011). La alfabetización y educación de adultos en Guatemala. Guatemala.
- CONEVAL. (2010). Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto (Vol. 2). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cordero S, P. (2005). *El comercio internacional de carne bovina en Centro América*. San José, Costa Rica: Proyecto Mejoramiento de la productividad, calidad, inocuidad y comercio de la carne en Centro América.
- Corrales, J. (04 de 02 de 2018). Dúo perfecto: evangélicos y conservadores en América Latina. *The New York Times International Weekly - Prensa Libre*, pág. 30.
- Dávila N, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12, 180-205.
- Del Búfalo, E. (2002). Las reformas económicas en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8(2 (mayo-agosto)), 129-182.
- Díaz P, J. (2008). Regímenes y sistemas políticos. Programa Administración Pública Territorial. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Espejel M, J. (2015). Liberalismo y conservadurismo en la formación disciplinaria de la administración pública. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2(2), 177-139.

- FAO. (2013). El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos en las constituciones. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2014). *Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional. La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO-PESA. (2013). *Centroamérica en cifras. Datos de seguridad alimentaria nutricional*. FAO-Honduras - PRESANCA II: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Programas especiales para la seguridad alimentaria (PESA); Iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre (IALCSH);.
- FAO-PMA. (2010). *Misión FAO/PMA de evaluación de cosecha y seguridad alimentaria en Guatemala*. Guatemala: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación / Programa Mundial de Alimentos.
- Farhad, S. (02 de 2012). Los sistemas socio-ecológicos. Una aproximación conceptual y metodológica. 265-280. Sevilla: XIII jornadas de Economía crítica. Los costes de la crisis y alternativas en construcción. Departamento de Economía, Métodos cuantitativos e Historia Económica. Universidad Pablo de Olavide.
- Filgueira, C. H. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social aproximaciones conceptuales recientes. En *Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. . Santiago de Chile: -Centro Latinoamericano y caribeño de demografía -CELADE- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-.
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF); Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (Septiembre de 2011). Protegiendo la nueva cosecha. Un análisis del costo de erradicar el hambre en Guatemala, 2012-2021. Guatemala: Boletín 4 -Serie de documentos de análisis ¡Contamos!
- Fuentes K, J. A. (09 de 10 de 2017). Instituciones excluyentes impiden desarrollo económico. *Prensa Libre*, pág. 37.
- Gálvez R, J. J. (03 de 2002). Proyecto de manejo integrado de recursos naturales en el altiplano - Mirna-. *Sistema de monitoreo del proyecto Mirna*. Guatemala.
- Gamarro, U. (11 de 10 de 2017a). País reprueba en carreteras frente a vecinos. *Prensa Libre*, pág. 12.

- Gamarro, U. (25 de 02 de 2018). El día en que las remesas se acaben. *Prensa Libre*, págs. 14-17.
- Günter, N., Brombacher, D., Hartmannshenn, T., del Pozo, J., Helfrich, L., & Mialkas, C. (2012). *El análisis de los medios de vida y desarrollo alternativo. Estudio de necesidades en zonas de cultivo de drogas: manual para el análisis de bases de subsistencia y para la evaluación de resultados*. Madrid, España: Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas -COPOLAD-.
- Gutiérrez V, S. (2003). El discurso argumentativo. Una propuesta de análisis. *Escritos*(27), 45-66.
- Gutiérrez, W. (2011). La desnutrición en la niñez en El Perú: factores condicionantes y tendencias. *Rev Peru Med Exp Salud Pública*, 396-397.
- Haidar, J. (2000). La argumentación: problemáticas, modelos operativos. En N. del Río Lugo, *La producción textual del discurso científico* (págs. 67-98). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Harvey, D. (2005). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Hidalgo Rosales, R. (13 de 05 de 2018). Religión, Estado y Política . *Prensa Libre*, pág. 18.
- Hirata, H., & Zariffian, P. (2007). El concepto de trabajo. *Revista de Trabajo*(4), 33-36.
- INAB-CONAP. (2015). *Mapa forestal por tipo y subtipo de bosque, 2012*. Instituto Nacional de Bosques, Consejo Nacional de Areas Protegidas. Guatemala: Unidad de comunicación - INAB-.
- INAB-CONAP-UVG. (2006). *Dinámica de la cobertura forestal de Guatemala durante los años 1991, 1996 y 2001 y mapa de cobertura forestal 2001*. Instituto Nacional de Bosques, Consejo Nacional de Areas Protegidas, Universidad del Valle de Guatemala. Guatemala: Ediciones Superiores, S.A.
- INE. (2006). *Glosario de las principales definiciones. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -Encovi2006-*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2008). *Guatemala: Estimaciones de la población total por municipio. Periodo 2008-2020*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2017). *ENEI 2-2017. Encuesta nacional de empleos e ingresos -Resumen Ejecutivo-*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.



- INE. (2017). *Índice de Precios al Consumidor -IPC- y costo de la Canasta Básica Alimentaria y Vital. Diciembre 2016. Base Diciembre 2010*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- Instituto Nacional de Estadística . (2006). *Hoja de Balance de Alimentos HBA 2006*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística . (2017). *Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA). Noviembre de 2017*. Guatemala: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). *Hoja de Balance de Alimentos 2013*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2017). *Índice de Precios al Consumidor. Periodo 2010-2017*. Guatemala: INE.
- Instituto Nacional de Estadística -INE-. (2002). *Perfil de la pobreza en Guatemala -Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI-2000-*. Guatemala: Editorial Serviprensa S.A.
- Instituto Nacional de Estadística -INE-. (2004). *Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios (Resultados definitivos) Tomo 1*. Guatemala: IV Censo Nacional Agropecuario.
- Instituto Nacional de Estadística -INE-. (2011). *Encuesta Nacional de Condiciones de vida (ENCOVI)*. . Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística -INE-. (2013). *Mapas de pobreza en Guatemala 2011*. Guatemala: Unidad de pobreza, género y Equidad del Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadística -INE-. (2016). *ENEI 3-2016 -Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos-*. Guatemala: Ministerio de Economía, Programa Empleo Juvenil / Unión Europea-.
- International Food Policy Research Institute; Welt Hunger Hilfe; Concern Worldwide. (2017). *Índice Global del Hambre. El hambre y sus desigualdades: Sinopsis*. Washington, DC / Dublin / Bonn.
- Loening, L. J., & Markussen, M. (2003). *Pobreza, deforestación y pérdida de la biodiversidad en Guatemala*. Goettingen, Germany: Georg-August-Universität Göttingen.
- MAGA. (2016). *El agro en cifras*. Guatemala: Diplan / Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Martínez P, S. (Marzo de 1977). *Centroamérica en los años de la independencia: el país y los habitantes*. Guatemala: Serie Investigación y Docencia No. 7, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Martínez, F. M. (2017). Conservadores contra liberales. *D-Prensa Libre*(680), 20-21.
- Martínez, F. M. (2017). Enemigos de la vagancia. *D-Prensa Libre*, 20-21.
- Menchú, M. T., & Méndez, H. (2011). *Análisis de la situación alimentaria en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá INCAP.
- Menkos Z, J. (05 de 09 de 2017). Hacia dónde va Guatemala? *Prensa Libre*, pág. 26.
- Menkos Z, J. (12 de 09 de 2017). Profundizar la lucha contra la corrupción. *Prensa Libre*, pág. 24.
- MICIVI. (2015). *Red vial de Guatemala. Año 2014*. Guatemala: División de Planificación y Estudios. Departamento de Ingeniería de Tránsito. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- MINFIN. (2012). *Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda Pública en Guatemala*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. Dirección de análisis y evaluación fiscal - DAEF-.
- Ministerio de Educación -Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2009). *Tercer Censo Nacional de Talla en escolares del primer grado de educación primaria del sector oficial de la República de Guatemala*. final (2009), Ministerio de Educación / Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Guatemala.
- Morra, L. G., & Friedlander, A. C. (2001). *Evaluaciones mediante estudios de caso*. Washington, D.C.: Departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial -OED-.
- Mujica Ch, N., & Rincón G, S. (2010). El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 15, número 50, 294-320.
- Noguera F, A. (2011). La teoría del Estado y del poder en Antonio Gramsci: claves para descifrar la dicotomía dominación-liberación. *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales*(29 (enero-junio)), 1-25.
- OIT. (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*. Lima, Perú / Oficina regional para América Latina y el Caribe: Organización Internacional del Trabajo.
- Olavarría G, M. (12 de 2007). *Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas. Documento de trabajo, Instituto de Asuntos Públicos -INAP- Departamento de gobierno y gestión pública*, 96. Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

- Ordóñez de M, A. (2011). *Reseña de las políticas públicas que afectan a la familia en Guatemala*. Guatemala: Centro de Investigación de la Asociación Familia Desarrollo Población -FADEP-.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-. (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional -conceptos básicos-*. Honduras: Programa especial para la seguridad alimentaria en Centroamérica -PESA- Centroamérica / Proyecto Food Facility Honduras.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2017). *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016*. Guatemala: OIM - El organismo de las Naciones Unidas para la Migración.
- Ortiz A, R. (06 de 1978). Elementos de lógica formal. Selección de textos. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Oseguera P, D. (2010). Del campo y la ciudad: percepción social de la (in) seguridad alimentaria. *Estudio sobre las Culturas Contemporáneas, XVI(32)*, 9-40.
- Palmieri, M., & Delgado, H. (2011). *Análisis situacional de la malnutrición en Guatemala: sus causas y abordaje*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Informe nacional de desarrollo humano 2005. Diversidad etno-cultural: la ciudadanía en un estado plural*. Guatemala: Edisur .
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (23 de 10 de 2011). *V informe sobre el estado del voluntariado en el mundo. Valores universales para alcanzar el bienestar mundial*. Reino Unido: Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2010). *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*. Guatemala.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2016). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016. Más allá del conflicto, luchas por el bienestar*. Guatemala.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2012). *Informe nacional de desarrollo humano 2011/2012. Guatemala: Un país de oportunidad para la juventud?* Guatemala: Ediciones Don Quijote, S.A.

- Repetto, F. (Julio de 2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Departamento de integración y programas regionales.
- Rieznik, P. (2001). Trabajo, una definición antropológica. *Razón y revolución*(7), 1-21.
- Rodríguez A, L. (Octubre de 2008). La argumentación. Monterrey: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales.
- Sabino, C. (10 de 09 de 2017). "Soy un escritor fascinado por el mundo". (R. Villalobos Viato, Entrevistador) Guatemala: RevistaD-Prensa Libre.
- Sala-i-Martín, X. (12 de 10 de 2017). "Guatemala no ha priorizado el objetivo de país". 14. (R. M. Bolaños, Entrevistador) Guatemala: Prensa Libre.
- Sanchinelli, B. (10 de 11 de 2017). a 500 años de la Reforma protestante. *Prensa Libre*, pág. 35.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2009). *Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno 2008*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2014). *Lineamientos General de Política 2015-2017*. Guatemala.
- SESAN-MAGA. (2011). *Priorización de municipios a través del Índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población de Guatemala (IVISAN)*. Guatemala: MAGA-SESAN-MARN, Academia para el Desarrollo Educativo -AED-, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO-, Programa Mundial de Alimentos -PMA-.
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. (1999). *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano. Edición 1999*. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Slowing, K. (17 de 05 de 2017). La economía y el hambre. *Prensa Libre*, pág. 41.
- Soares, D., Gutiérrez Montes, I. A., Romero Pérez, R., López Mera, R. V., Rivas Platero, G. G., & Pinto Decelis, G. (2011). Capitales de la comunidad, medios de vida y vulnerabilidad social ante huracanes en la costa yucateca. Un acercamiento a través de la experiencia de San Felipe, Yucatán. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).
- Solórzano F, J. C. (1982). Pueblos de indios y explotación en la Guatemala y El Salvador coloniales. *Anuario*, 125-133.

- Standing, G. (2014). Por qué el precariado no es un concepto espurio. *Sociología del trabajo* 82, *nueva época*(82), 7-15.
- Tahar Chaouch, M. (2007). La teología de la liberación en América Latina: una relectura sociológica. *Revista Mexicana de sociología*, 427-456.
- Tejeda, S. (06 de 10 de 2017). Es al contrario señor Embajador. Obtenido de el Periódico: págs. <https://elperiodico.com.gt/opinion/2017/10/06/es-al-contrario-senor-embajador/>.
- Thomas, F. (24 de 08 de 2017). Vueltas que da la historia. *Prensa Libre*, pág. 31.
- Torres-Rivas, E. (8 de 11 de 2006). Guatemala: desarrollo, democracia y los acuerdos de paz. Barcelona: 10 años de Acuerdos de Paz de Guatemala.
- UNESCO. (2005). *Las dimensiones del racismo. Taller para conmemorar el fin del Tercer Decenio de la lucha contra el racismo y la discriminación racial*. Nueva York y Ginebra: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNICEF. (2007). *Agua, saneamiento, higiene e infancia*. Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. Unidad de Políticas Públicas. Programa regional de agua, saneamiento e higiene.
- Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-. (03 de 1978). *Clases y lucha de clases*. Guatemala: Facultad de ciencias económicas-Colección problemas socioeconomicos No. 6.
- URL-VRIP. (2016). Determinantes estructurales del desarrollo y la democracia en Guatemala: Una propuesta para su abordaje. *Universidad Rafael Landívar - Vicerrectoría de Investigación y Proyección*, 50. Guatemala: Cara Parens.
- Valencia A, G. D., & Álvarez, Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios políticos*(33), 98-121.
- Vega-Franco, L. (julio-agosto de 1999). Hitos conceptuales en la historia de la desnutrición proteico-energética. *Salud pública de México*, 41(4), 328-333.
- Villacorta, M. (31 de 07 de 2017). Tierra nuestra. La historia negra de Guatemala. *Prensa Libre*, pág. 28.
- Villacorta, M. (01 de 10 de 2018). Liberalismo/mercantilismo: 48 años en el poder. *Prensa Libre*, pág. 28.
- Villacorta, M. (05 de 02 de 2018a). Capital y trabajo: El pacto que nos urge. *Prensa Libre*, pág. 34.

Villacorta, M. (26 de 02 de 2018b). El ABC de la seguridad ciudadana. *Prensa Libre*, pág. 32.

Zabludovsky, G. (1986). Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 124, 75-96.

## **TESIS**

Alonso, C. O. (2014). Los avatares de la modernización del Estado e implicaciones en la institucionalidad pública de Guatemala: 1986-2010. Madrid, España: Tesis doctoral, Universidad Pontificia de Salamanca. Facultad de Ciencias Políticas "León XIII".

Ardón, C. R. (2012). La formación de recursos humanos como estrategia de apoyo a la seguridad alimentaria y nutricional (SAN). El caso de la educación superior en Honduras. *Tesis doctoral*. Madrid, España: Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid.

Calderón M, R. O. (2015). Análisis de la información del censo porcino de traspatio y determinación de la cobertura de vacunación del programa de peste porcina clásica, años 2011-2013. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de medicina veterinaria y zootecnica. Escuela de medicina veterinaria.

García R, M. A. (01 de 12 de 2008). Elementos del capital social que inciden en la seguridad alimentaria de la comunidad de las Chacaras del municipio de San Juan de Limay, durante la intervención del Programa especial de seguridad alimentaria, periodo 2007-2008. Managua, Nicaragua: Universidad Centroamericana, Departamento de Ciencias Sociales - Facultad de Humanidades-.

González C, E. J. (2014). Situación de la desnutrición global y los determinantes sociales de la salud en población menor de cinco años del departamento de Boyacá, año 2012. Colombia: Universidad Nacional de Colombia -Facultad de medicina, departamento de salud pública.

Guardiola Walden-Berghe, J. (2006). El Impacto del Tratado de Libre Comercio CAFTA en la Seguridad Alimentaria de Guatemala. *Tesis Doctoral*, 97. Cordoba: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) - Universidad de Córdoba.

Medina B, A. (2015). *Una aproximación a la carga tributaria óptima para Guatemala*. Guatemala: Universidad Galileo -Doctorado en Tributación.

## **LEGISLACIÓN, POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS**

- Comisión nacional para la reducción de la desnutrición crónica. (2016). *Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020*. Guatemala: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-.
- Consejo Nacional de Desarrollo urbano y Rural -CONADUR-. (13 de 07 de 2009). Política Nacional de Desarrollo Rural Integral -. *Acuerdo Gubernativo 196-2009*. Guatemala: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONASAN-. (octubre de 2011). *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PESAN- 2012-2016*. Guatemala.
- Gobierno de Guatemala. (2016). *Estrategia Nacional para la prevención de la desnutrición crónica 2016-2020*. Guatemala: Comisión Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica.
- Guatemala. (30 de 05 de 1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala.
- Guatemala. (25 de 05 de 2005). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto 32-2005*. Guatemala, Guatemala: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial.
- Guatemala. (febrero de 2006). Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala.
- Guatemala, G. d. (2010). Código de Trabajo. Guatemala: Centro Nacional de Análisis y Documentación -CENADOJ- Organismo Judicial de Guatemala.
- Guatemala, R. d. (22 de septiembre de 1959). Ley de fomento industrial. *Decreto 1317*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.
- Guatemala, R. d. (29 de 12 de 1981). *Decreto Legislativo 51-81. Reformas al Decreto 102-70 del Congreso de la República de Guatemala*. Guatemala.
- Guatemala, R. d. (10 de 09 de 1984). Diario de Centro América: Decreto-Ley Número 90-84. *Sumario del Organismo Ejecutivo -Jefatura de Estado-*. Guatemala.
- MAGA. (2011). *Política Agropecuaria 2011- 2015*. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-. (2012). *Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina, PAFEC 2012-2015*. Guatemala.

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (12 de 2009). *Plan Nacional de Atención a la Desnutrición Aguda y Crónica en Guatemala*. Guatemala: Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-. (2015). *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil -ENSMI- 2014-2015*. Guatemala: Cooperación USAID, Embajadas de Suecia y Canadá y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-.
- Naciones Unidas. (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nicaragua. (16 de 07 de 2009). La Gaceta -Diario Oficial-. *Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional*. Nicaragua.
- República de Guatemala. (03 de 12 de 1970). Decreto Legislativo 102-70 del Congreso de la Republica de Guatemala. Creación del Sector Público Agrícola. Guatemala.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional [SESAN]. (14 de Septiembre de 2005). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala.
- Sepaz. (1996). *Los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Guatemala: Secretaría de la Paz -Presidencia de la República-.

## **ENLACES Y REFERENCIAS ELECTRÓNICAS**

- Antoniotti, I. (10 de 01 de 2018). *Mani, el viajero en el tiempo*. Obtenido de el Periódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/01/10/mani-el-viajero-en-el-tiempo/>
- Banco de Guatemala. (02 de 09 de 2017). *Banco de Guatemala*. Obtenido de <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=115151&aud=1&lang=1>
- Banco de Guatemala. (30 de 09 de 2018). *Banco de Guatemala*. Obtenido de Guatemala en Cifras 2017: [http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala\\_en\\_cifras\\_2017.pdf](http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2017.pdf)
- Banco Mundial. (04 de 11 de 2017). *World Bank Group*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/pais/guatemala>
- Banco Mundial. (23 de 01 de 2018). *Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>



- Banco Mundial. (12 de 02 de 2018). *Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1000)*. Obtenido de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.DYN.MORT>
- Barrios C, J. (05 de 11 de 2017). *Democracia como medio y como fin*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/11/05/democracia-como-medio-y-como-fin/>
- Boteo, P. (17 de 07 de 2016). Las instituciones y las limitaciones de las políticas económicas. Obtenido de elPeriódico: <http://elperiodico.com.gt/2016/07/17/domingo/las-instituciones-y-las-limitaciones-de-las-politicas-economicas/>.
- Castillo G, D. A. (2016). La realidad del sector pecuario en Guatemala. *Axón Comunicación*, <http://www.noticiasaxoncomunicacion.net/2016/04/la-realidad-del-sector-pecuario-en-guatemala/>.
- CentralAmericaData.com. (5 de 10 de 2017). *Crece el consumo de carne de pollo en Centroamérica*. Obtenido de [https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Crece\\_el\\_consumo\\_de\\_carne\\_de\\_pollo\\_en\\_Centroamrica](https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Crece_el_consumo_de_carne_de_pollo_en_Centroamrica)
- CEPAL. (14 de 02 de 2018). *Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>
- CEPAL. (22 de 01 de 2018). *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: [https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores\\_de\\_pobreza\\_y\\_pobreza\\_extrema\\_utilizadas\\_para\\_el\\_monitoreo\\_de\\_los\\_odm\\_en\\_america\\_latina.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores_de_pobreza_y_pobreza_extrema_utilizadas_para_el_monitoreo_de_los_odm_en_america_latina.pdf)
- Chicola, P. (22 de 08 de 2017). *Pacto de elites y proyecto de Estado*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2017/08/22/pacto-de-elites-y-proyecto-de-estado/>
- Chicola, P. (13 de 03 de 2018). *Estado Patrimonial. Un modelo teorico frente al dilema de la cooptación*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/03/13/estado-patrimonial/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-. (18 de 11 de 2017). *CEPALSTAT / Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Obtenido de CEPAL: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idoma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idoma=e)

- Concepto de definición.* (26 de 08 de 2018). Obtenido de <https://conceptodefinicion.de/historiografia/>
- Cortés, C., & Zovatto, D. (01 de 12 de 2011). *La Nación*. Obtenido de [http://www.nacion.com/opinion/foros/America-Latina-visiones-desarrollo-prospectivo\\_0\\_1235476509.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/America-Latina-visiones-desarrollo-prospectivo_0_1235476509.html)
- Da Silva, V. I., & Martín, F. (2016). Soberanía alimentaria y cambio climático. En A. L. movimiento, *Por los caminos de la soberanía alimentaria* (págs. 6-8). Ecuador: Edición digital [www.alainet.org](http://www.alainet.org).
- De la Fuente F, S. (2011). *Análisis factorial*. Obtenido de Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid: [http://www.fuenterrebollo.com/Economicas/ECONOMETRIA/MULTIVARIANTE/FAC\\_TORIAL/analisis-factorial.pdf](http://www.fuenterrebollo.com/Economicas/ECONOMETRIA/MULTIVARIANTE/FAC_TORIAL/analisis-factorial.pdf)
- Department for International Development. (04 de 1999). Sustainable livelihoods guidance sheets. Recuperado el 23 de 10 de 2014, de <http://community.eldis.org/.59c21877/SP-GS1.pdf>
- Eurocarne. (03 de 10 de 2017). *Consumo de carne de cerdo en Centroamérica ha crecido*. Obtenido de ASPROCER: <http://www.asprocer.cl/consumo-carne-cerdo-centroamerica-ha-crecido/>
- FOCUS*. (05 de 2001). Recuperado el 19 de 09 de 2017, de <http://www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right1.htm>
- Fundación contra el Hambre -FH-. (08 de 09 de 2018). *fhGuatemala*. Obtenido de <http://fundacioncontraelhambre.org/>
- Gálvez R, J. J. (20 de 04 de 2012). *Nuestro maltrecho sistema socio-ecológico*. Recuperado el 17 de 05 de 2014, de Plaza Pública: <http://www.plazapublica.com.gt/content/nuestro-maltrecho-sistema-socio-ecologico>
- Gamarro, U. (21 de 07 de 2017). Crece consumo de pollo amarillo. Obtenido de Prensa Libre: <http://www.prensalibre.com/economia/economia/crece-consumo-de-pollo-amarillo>.
- Gándara, N. (19 de 08 de 2015). Sector de lácteos analiza consumo. Obtenido de Prensa Libre: <http://www.prensalibre.com/economia/sector-de-lacteos-analiza-consumo>.
- García A, R. (2013). Sobre las Curvas de Engel. Una breve revisión de su evolución histórica. *Ensayos de economía*(42), 175-189. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/41258/42821>

- García D, R. (19 de 04 de 2018). *Uso de razón*. Obtenido de <http://perso.wanadoo.es/usoderazonweb/html/conten/cauce/forms/forms.pdf>
- García L, M. A. (28 de 08 de 2017). *Acerca de la política macroeconómica*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2017/08/28/acerca-de-la-politica-macroeconomica/>
- Gereda, M. (14 de 08 de 2017). *El jugoso negocio de la política*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2017/08/14/el-jugoso-negocio-de-la-politica/>
- Gómez, J. J. (enero de 2013). *La adaptación en el contexto de las políticas públicas y los costos de adaptación*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL- División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jose\\_javier\\_gomez\\_0.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jose_javier_gomez_0.pdf)
- Guillén R, A. (21 de 01 de 2019). *Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina*. Obtenido de Facultad de Ingeniería, Universidad de la República - Uruguay: [www.fing.edu.uy/catedras/economia/teorico/Teorico\\_alur1\\_DesarrolloAL.pdf](http://www.fing.edu.uy/catedras/economia/teorico/Teorico_alur1_DesarrolloAL.pdf)
- Gutiérrez, É. (09 de 10 de 2017). *El últimos de los caudillos*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2017/10/09/el-ultimo-de-los-caudillos/>
- Interiano, E. (2016). Producción avícola, moderna industria alimenticia. *Crónica*, <http://cronica.gt/produccion-avicola-moderna-industria-alimenticia/>.
- Jiménez B, D., Rodríguez M, A., & Jiménez R, R. (2010). Análisis de determinantes sociales de la desnutrición en Latinoamérica. *Nutrición Hospitalaria*, 25(3), 18-25. Obtenido de [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0212-16112010000900003](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-16112010000900003)
- Kohan, N. (21 de 07 de 19). El poder y la hegemonía. Apuntes sobre la teoría marxista. Obtenido de [omegalfa -Biblioteca Virtual-](https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/el.poder.y.la.hegemonia.pdf): <https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/el.poder.y.la.hegemonia.pdf>
- La vía campesina*. (15 de 01 de 2003). Obtenido de <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>
- Macías, R. (21 de 09 de 2018). *Eumed.net Enciclopedia virtual*. Recuperado el 12 de 10 de 2014, de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011c/985/indice.htm>
- Martínez A, M. (01 de 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030) y Agenda de Desarrollo Post 2015 a partir de los objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015)*. Obtenido de <http://quadernsanimacio.net>

- Martínez M, F. (20 de 12 de 2011). *Neopentecostalismo*. Obtenido de Prensa Libre: [http://www.prensalibre.com/opinion/Neopentecostalismo\\_0\\_612538763.html](http://www.prensalibre.com/opinion/Neopentecostalismo_0_612538763.html)
- Maul R, H. (23 de 01 de 2018). *Empleo juvenil: triste porvenir*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/01/23/empleo-juvenil-triste-porvenir/>
- Merlet, P. (06 de 2011). *La situación de la tierra y de los bosques en Guatemala*. Obtenido de Fondo documental dinámico sobre la gobernanza de los recursos naturales en el mundo: [http://www.agter.org/bdf/es/corpus\\_chemin\\_fiche-chemin-108.html](http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin_fiche-chemin-108.html)
- Millán, J. (17 de 11 de 2015). *Análisis. El Inegi, pilar de la efectividad de las políticas públicas*. Recuperado el 13 de 09 de 2016, de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2015/11/17/analisis-el-inegi-pilar-de-la-efectividad-de-las-politicas>
- MINEDUC. (24 de 01 de 2018). *Anuario Estadístico de la educación 2015*. Obtenido de <http://estadistica.mineduc.gob.gt/anuario/2015/main.html>
- Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-. (10 de 11 de 2017). *Ministerio de Finanzas Públicas*. Obtenido de Estadísticas financieras: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/estadisticas-e-indicadores/situacion-financiera>
- MINTRAB. (22 de 01 de 2018). *Ministerio de Trabajo y Previsión Social*. Obtenido de <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/salariominimo.html>
- Molina Calderón, J. (01 de 06 de 2016). *Monopolios coloniales*. Obtenido de Prensa Libre: <http://www.prensalibre.com/economia/monopolios-coloniales>.
- Morales, M. R. (05 de 10 de 2016). *Sujeto democrático y del cambio (1)*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2016/10/05/sujeto-democratico-y-del-cambio-1/>
- Muñoz P, G. (20 de 02 de 2016). *Niños se alejan de las escuelas*. Obtenido de Prensa Libre: <https://www.prensalibre.com/nios-se-alejan-de-las-escuelas>.
- Naciones Unidas*. (23 de 04 de 2017). Obtenido de [http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- Naciones Unidas. (08 de 09 de 2018). *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*. Obtenido de Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>

- Naciones Unidas. (22 de 01 de 2019). *A/RES/64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento*. Obtenido de Asamblea General: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S)
- Notimex. (30 de 09 de 2015). *Guatemala promueve el consumo de cerdo*. Obtenido de ICEX España Exportación e Inversiones: <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/noticias/NEW2015505621.html>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Septiembre de 2009). *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Obtenido de <http://acnudh.org/hoja-informativa-protocolo-facultativo-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales/>
- OMS. (16 de 02 de 2018). *Alimentación del lactante y del niño pequeño*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs342/es/>
- OMS. (11 de 10 de 2018). *Concentración de hemoglobina para diagnosticar la anemia y evaluar su gravedad*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: [http://www.who.int/vmnis/indicators/haemoglobin\\_es.pdf](http://www.who.int/vmnis/indicators/haemoglobin_es.pdf)
- OMS. (24 de 01 de 2018). *Obesidad y sobre peso*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-. (20 de 09 de 2017). *Cumbre mundial sobre la alimentación 13-17 de noviembre 1996 Roma Italia*. Obtenido de [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)
- Palencia, S. (22 de 02 de 2015). *El campesino indígena y la colonización del Ixcán (parte II)*. Obtenido de Centro de medios independientes: <https://cmiguate.org/el-campesino-indigena-y-la-colonizacion-del-ixcan-parte-ii/>
- Paniagua, Á., & Moyano, E. (1998). Medio ambiente, desarrollo sostenible y escalas de sustentabilidad. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas -REIS-*(83), 151-175. Recuperado el 03 de 09 de 2018, de <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp>
- Pastor, D. (17 de 12 de 2017). *Las iglesias y su poder político, económico y social en Guatemala*. Obtenido de Entremundos: <http://www.entremundos.org/revista/politica/figuras-publicas/las-iglesias-papel-poder-politico-economico-social-guatemala/>
- Prats, J. (2016). Ética para el buen oficio político. *Asociación Internacional para la gobernanza, la ciudadanía y la Empresa -aigob-*, Revista Gobernanza #40. Obtenido de <http://gmiradasmultiples.blogspot.com/2017/03/etica-para-el-buen-oficio-politico-joan.html>

- Reyes, G. E. (2002). *Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y El Caribe*. Recuperado el 03 de 09 de 2018, de [www.zonaeconomica.com](http://www.zonaeconomica.com): <https://www.zonaeconomica.com/files/teorias-desarrollo.pdf>
- Rico Ortega, A. (1996). *El estructuralismo*. Obtenido de Universidad Da Coruña: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/5282>
- Rodríguez Martínez, J. M. (14 de 05 de 2017). *La tarea de construir un Estado humano*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/05/14/la-tarea-de-construir-un-estado-humano/>
- Sánchez Sotomayor, S. R. (11 de 09 de 2017). Curso: Economía Nacional e Internacional. *La acumulación de capital en El Perú*. Universidad Nacional de Huancavelica. Recuperado el 25 de 11 de 2017, de <https://es.slideshare.net/gelbers/la-acumulacion-de-capital>
- SAT. (09 de 11 de 2017). (Superintendencia de Administración Tributaria) Obtenido de <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-tributarias-interna/#1506903647232-dff79679-679a>
- Sulbarán R, D. E. (24 de 02 de 2018). *YouTube*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=diRKhwbDVnc>
- Temas para la educación - revista digital* . (14 de 05 de 2011 -). Recuperado el 21 de 04 de 2018, de El estructuralismo: Claude Levi Strauss: <https://www.feandalucia.ccoo.es/docu/p5sd8458.pdf>
- Torres-Rivas, E. (13 de 08 de 2017). *El ánimo patrimonial alimenta la corrupción nacional*. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/08/13/el-animo-patrimonial-alimenta-la-corrupcion-nacional/>
- UNICEF. (22 de 02 de 2017). *ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre*. Obtenido de Progreso para la infancia: [https://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2007n6/index\\_41505.htm](https://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2007n6/index_41505.htm)
- Vela Castañeda, M. E. (08 de 10 de 2017). Patrimonialistas o modernos? La revolución moral de la política y el Estado. Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/10/08/patrimonialistas-o-modernos-la-revolucion-moral-de-la-politica-y-el-estado/>.
- Véliz, L. (08 de 10 de 2017). *Qué camino construiremos para alcanzar el desarrollo?* Obtenido de elPeriódico: <https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/10/08/que-camino-construiremos-para-alcanzar-el-desarrollo/>

Villarroel, E. (19 de junio de 2015). *La distorsión económica camina entre nosotros*. Obtenido de El Semanario: <http://semanario.info/economia/4319-la-distorsion-economica-camina-entre-nosotros/>

Zapata, J. C. (11 de 09 de 2017). Infraestructura para reducir la pobreza y general mayor inclusión. Obtenido de el Periódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2017/09/11/infraestructura-para-reducir-la-pobreza-y-generar-mayor-inclusion/>.

Zardetto, C. (09 de 02 de 2018). *Estado laico*. Obtenido de el Periódico: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/02/09/estado-laico-2/>

# **ANEXOS**



## Anexo 1. Listado de indicadores de las cuatro dimensiones de SAN

<b>Indicadores del Eje programático disponibilidad de alimentos</b>	
<b>Claves</b>	Volumen de producción nacional de maíz (Tm/año)
	Volumen de producción nacional de frijol (Tm/año)
	Volumen de producción nacional de arroz (Tm/año)
	Volumen de producción nacional de carne bovina (Tm/año)
	Volumen de producción nacional de carne porcina (Tm/año)
	Volumen de producción nacional de carne de aves (Tm/año)
	Volumen de producción nacional de huevos (Tm/año)
	Volumen de producción nacional de leche (Tm/año)
	Volumen de producción nacional de crustáceos, peces y moluscos (Tm/año)
	Alimento disponible per cápita, 2000-2015 (kg/año) maíz
	Alimento disponible per cápita, 2000-2015 (kg/año) frijol
	Alimento disponible per cápita, 2000-2015 (kg/año) arroz
	Alimento disponible per cápita, 2000-2015 (kg/año) carne bovina
	Alimento disponible per cápita, 2000-2015 (kg/año) carne porcina
	Alimento disponible per cápita, 2000-2015 (kg/año) carne de aves
Alimento disponible per cápita, 2000-2015 (kg/año) huevos	
Alimento disponible per cápita, 2000-2015 (kg/año) leche	
<b>Complementarios</b>	Superficie cultivada con maíz (hectáreas) periodo 2008/2009 – 2015/2016
	Superficie cultivada con frijol (hectáreas) periodo 2008/2009 – 2015/2016
	Superficie cultivada con arroz (hectáreas) periodo 2008/2009 – 2015/2016
	Proyección de crecimiento de la población

<b>Indicadores del Eje programático acceso a alimentos</b>	
<b>Claves</b>	Índice precios al consumidor (IPC) valores anual y nacional sobre 2010 como año base
	Distribución del consumo total persona año por nivel de pobreza (%)
	Valores de la Canasta básica alimentaria (CBA) -En Quetzales-
	Valores de la Canasta básica vital o ampliada (CBV) -En Quetzales
<b>Complementarios</b>	Prevalencia de la inseguridad alimentaria y nutricional (%)
	Producto interno bruto (PIB) Nacional-anual
	Producto interno bruto per cápita (PIB per cápita) y tasa de variación
	Porcentaje de caminos pavimentados sobre el total de carreteras (%)
	Índice de concentración de Gini (adimensional)

<b>Indicadores del Eje programático consumo de alimentos</b>	
<b>Claves</b>	Tasa neta de matriculación en enseñanza primaria (Tasa neta de cobertura)
	Tasa neta de matriculación en enseñanza secundaria
	Tasa neta matriculación en ciclo diversificado
	Porcentaje de analfabetismo en la población > 15 años
	Gasto per cápita anual en educación, por nivel de pobreza
	Gasto per cápita anual en educación
<b>Complementarios</b>	Proporción de niños < cinco años (<2 años y de 2-5 años) con retraso de crecimiento (Baja talla para la edad) -Desnutrición crónica)
	Porcentaje de niños < cinco años que padecen emaciación (muy bajo peso con respecto a la altura o talla) -Desnutrición aguda-
	Porcentaje de niños menores de 5 años que tienen un peso inferior para la edad -Desnutrición global-
	Proporción de niños menores de cinco años (<2 años y de 2-5 años) que sufren sobrepeso
	Índice de masa corporal (IMC) de sobrepeso y obesidad en mujeres no embarazadas (%) –mujeres de 15-49 años

<b>Indicadores del Eje programático aprovechamiento biológico</b>	
<b>Claves</b>	Prevalencia de la anemia entre los niños (as) menores de cinco años (%)
	Prevalencia de anemia en mujeres embarazadas (%)
	Proporción (%) de mujeres en edad reproductiva/fértil (15-49 años) con anemia
<b>Complementarios</b>	Tasa de mortalidad infantil (%)
	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (mortalidad en la niñez)
	Tasa de mortalidad materna
	Lactancia materna para niños y niñas menores de dos años (%)
	Proporción de niños (as) de 6 a 23 meses que reciben una dieta mínima aceptable
	Incidencia del bajo peso al nacer (%)
	Índice de cobertura de servicios de saneamiento (% de población)
Índice de cobertura de servicios de agua de fuente mejorada (% de población)	

<b>Indicadores de factores exógenos relacionados a la SAN</b>	
<b>Condiciones económicas</b>	Salario mínimo para actividades agrícolas, no agrícolas y de la actividad exportadora y de maquila
	Población total por niveles de pobreza: pobreza total, pobreza extrema y no pobreza (%)
	VARIABLES e indicadores del mercado laboral
	Población por categoría ocupacional y rama de actividad de la población ocupada
	Ingreso laboral mensual promedio (serie histórica)
	Ingreso promedio mensual por rama de actividad
	Proporción de personas empleadas en agricultura, del total empleado (%)
	Relación entre el total de importaciones de alimentos y las importaciones totales (por año)
	Índice de Desarrollo Humano (IDH) -Serie Histórica-
	Relación entre el presupuesto SAN ejecutado y aprobado en las partidas asignadas al PESAN del POA de cada institución del gobierno.
	Relación entre la cantidad invertida en áreas con altos y muy altos índices de IVISAN y el total del gasto ejecutado en SAN
	Porcentaje del gasto público social (GPS) respecto al Producto Interno Bruto (PIB)
<b>Condiciones demográficas</b>	Tasa de crecimiento poblacional
	Tasa de fertilidad total (nacimientos por cada mujer)
	Tasa de fecundidad general por grupos de edad
	Distribución de la población por grupo de edad y sexo
	Participación de la población por actividad económica y niveles de pobreza (%)
Tasa de dependencia de la población (%), por año	
<b>Condiciones ambientales</b>	Participación de la superficie forestal en la superficie total (%)
	Presión demográfica sobre el bosque (m <sup>2</sup> /habitante)
	Precipitación pluvial mensual (mm)
	Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional -IVISAN-

## Anexo 2. Número y superficie de fincas censales por año censal

Aspectos descriptivos	Periodos Censales											
	1950			1964			1979			2003		
Censo Nacional Agropecuario:	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%
<b>Tamaño de finca</b>												
menores de 0.7 ha	28,522	0.77	32,617	0.95	60,846	1.45	120,465	3.24				
Subfamiliares (de 0.7 a 7 ha)	503,619	13.56	607,822	17.66	616,203	14.67	691,567	18.62				
Familiares (7 a 44.8 ha)	499,900	13.46	648,865	18.85	774,642	18.44	800,234	21.55				
Multifamiliares medianas (44.8 a 900 ha)	1,165,364	31.38	1,258,476	36.56	1,792,849	42.69	1,644,947	44.29				
Multifamiliares grandes (más de 900 ha)	1,516,517	40.83	894,551	25.99	955,511	22.75	456,962	12.30				
<b>Total</b>	<b>3,713,922</b>	<b>100</b>	<b>3,442,331</b>	<b>100</b>	<b>4,200,051</b>	<b>100</b>	<b>3,714,175</b>	<b>100</b>				
<b>Censo Nacional Agropecuario</b>												
<b>Tamaño de finca</b>												
menores de 0.7 ha	348,687	100	417,344	100	610,344	100	830,684	100				
Subfamiliares (de 0.7 a 7 ha)	74,269	21.30	85,083	20.39	250,918	41.11	375,708	45.23				
Familiares (7 a 44.8 ha)	233,804	67.05	279,796	67.04	296,654	48.60	388,976	46.83				
Multifamiliares medianas (44.8 a 900 ha)	33,041	9.48	43,656	10.46	49,137	8.05	50,528	6.08				
Multifamiliares grandes (más de 900 ha)	7,057	2.02	8,420	2.02	13,158	2.16	15,203	1.83				
<b>Total</b>	<b>516</b>	<b>0.15</b>	<b>389</b>	<b>0.09</b>	<b>477</b>	<b>0.08</b>	<b>269</b>	<b>0.03</b>				
<b>Total</b>	<b>348,687</b>	<b>100</b>	<b>417,344</b>	<b>100</b>	<b>610,344</b>	<b>100</b>	<b>830,684</b>	<b>100</b>				

Fuente: INE, 2004:19

### Anexo 3. Producción nacional de carne, huevos, leche, peces y crustáceos (Tm/año)

<b>Año</b>	<b>Carne bovina</b>	<b>Carne porcina</b>	<b>Carne de aves</b>	<b>Huevos</b>	<b>Leche</b>	<b>Peces y crustáceos</b>
1990	64.1	13.4	66.2	78.7	259.8	7.8
1991	52.0	12.8	69.4	88.4	262.4	7.3
1992	42.2	11.6	87.1	94.1	259.7	7.8
1993	39.5	9.1	91.5	106.3	267.3	10.9
1994	45.9	9.4	100.8	112.6	301.2	11.6
1995	53.8	16.1	105.2	122.4	316.2	11.9
1996	54.1	16.4	110.4	79.7	331.9	11.0
1997	54.4	17.0	129.7	88.9	330.9	11.3
1998	54.5	17.5	140.4	92.1	299.9	13.9
1999	61.9	23.9	136.5	93.7	267.1	25.8
2000	62.0	24.5	140.1	81.0	268.5	42.9
2001	127.2	26.9	129.6	170.9	361.7	34.7
2002	131.9	25.8	137.9	175.3	377.5	31.4
2003	134.2	25.8	140.7	181.4	394.2	30.0
2004	134.0	27.9	144.3	184.7	400.9	14.9
2005	138.0	28.7	148.1	187.8	413.1	28.0
2006	141.4	29.3	153.6	194.1	426.0	33.8
2007	145.6	29.2	158.2	199.8	436.4	34.3
2008	148.5	27.7	161.9	206.5	446.5	42.0
2009	150.1	25.5	165.8	209.8	456.9	36.8
2010	156.9	26.2	170.9	215.3	471.2	45.1
2011	162.9	26.8	174.9	220.0	481.3	41.3
2012	165.4	27.8	181.0	227.1	492.6	37.7
2013	169.4	29.4	193.9	234.5	504.8	39.0
2014	174.8	30.4	211.0	248.2	520.5	42.8
2015	179.4	31.6	225.6	259.6	534.7	SD

Fuentes: CEPAL (CEPALSTAT): Comisión Económica para América Latina y El Caribe, sobre la base de cifras oficiales; MAGA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala.