

## Capítulo 11

# Modelo de las limitantes al derecho a la alimentación en un territorio vulnerable: el caso de Guatemala\*

*Jorge Pernillo, María Isabel Orellana, Lorena López-Donado, Ana Tobar, Iris Cotto, Odette Sanabria y Claudia Mazariegos*

### ***1. Introducción***

El Estado guatemalteco ha priorizado sus acciones en la reducción de la desnutrición crónica, pero las cifras han mostrado modestas reducciones (3,3 puntos porcentuales en seis años); la falta de esfuerzos dirigidos hacia indicadores estructurales de país, especialmente el combate a la pobreza y la desigualdad, no permiten la eliminación de esta problemática. Las cifras son alarmantes, principalmente cuando Guatemala ha presentado un crecimiento económico sostenido desde 1995, con uno de los mejores promedios de los últimos veinte años en la región. En 2017 se posicionó en el décimo lugar en cuanto a tasa de crecimiento económico (PDH, 2017), pero ello no ha significado una mejora en las condiciones de vida para la mayoría de la población, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada.

La vulneración de este derecho está determinada por varios factores del contexto nacional que afectan directa o indirectamente el acceso físico y económico a los alimentos, entre ellos, brecha entre los salarios y el precio de los alimentos, baja capacidad (técnica y financiera) del Estado para atender las necesidades de la población y la desigualdad en la tenencia de la tierra y otros bienes naturales.

Lo anterior obliga a una revisión sistemática de las evidencias existentes, así como a la reflexión y el análisis de los procesos causales de la malnutrición, que en la actualidad no se ilustran en los modelos elaborados antes.

\* Investigación colaborativa realizada por universidades miembros del Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición (ODAN), Guatemala.

Es así como la presente investigación se enmarca dentro de la temática *indicadores de derechos humanos, reflexiones y relaciones con las metas de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en especial el ODS 2*, con el propósito de actualizar y contextualizar los modelos causales de la malnutrición con fines académicos, para que el proceso de aprendizaje-enseñanza responda a la evidencia social, económica y política actual del país desde el enfoque del derecho a la alimentación (DA) como una contribución a la construcción de información en torno al derecho a una alimentación adecuada sobre la base de la información que requieren los indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.

La propuesta aquí presentada es la resultante del proceso de búsqueda de información sobre los factores que constituyen en la actualidad las causas inmediatas, subyacentes y básicas de la malnutrición en el país: las diferentes formas de abordaje de la problemática a nivel nacional y regional, la verificación y el análisis de modelos ya propuestos y la evidencia de la relación causa-efecto de las formas de abordaje, el análisis y la reflexión de patrones, tendencias, convergencias, similitudes y diferencias, y la identificación de los factores de estrés o *shock* que inciden directamente en las variables del modelo causal de la malnutrición como manifestación del contexto de la vulneración del DA.

Se espera que el modelo propuesto permita explicar de forma actual y pertinente la situación de la malnutrición y vulneración del DA en Guatemala y se constituya en un referente de reflexión y acción para la construcción de un mejor país.

## ***2. Modelos causales de malnutrición en Guatemala analizados***

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en su comentario general 12 describe: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. También se puede decir que el derecho a la alimentación es un derecho humano, reconocido por la legislación internacional, que protege el derecho de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo.<sup>1</sup>

Sin embargo, el derecho humano a la alimentación es un derecho que se vulnera en Guatemala, lo cual se evidencia en la malnutrición que se mani-

1. <http://www.srfood.org/es/relator-especial>

fiesta de distintas formas: retraso en el crecimiento y desarrollo de niñas y niños, personas con emaciación y/o propensas a enfermedades infecciosas, personas con exceso de peso o con riesgo de enfermedades crónicas, personas con carencias de vitaminas y/o minerales. La malnutrición, por consiguiente, constituye un factor de riesgo para la morbilidad, y es cada vez un mayor problema de salud pública.

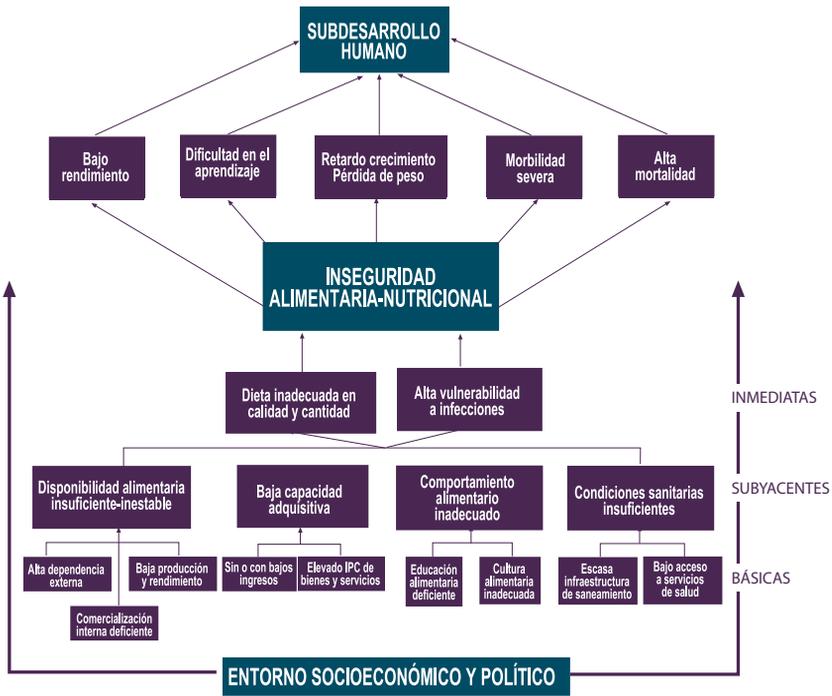
En 2015, los países asumieron compromisos internacionales en el marco de los ODS Agenda 2030, siendo uno de los principales el número 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible”. El cumplimiento de estos objetivos depende en gran medida de la reducción sostenida y acelerada de la pobreza rural, alrededor de 78% de las metas de los ODS (132 de 169) resaltan la importancia de acciones emprendidas en las zonas rurales del mundo (FAO, 2018a). En este contexto, dada la presencia de la malnutrición en todas sus formas, se ve muy lejano el alcance de estos objetivos. Ello significa un panorama bastante sombrío para la niñez principalmente.

En el caso de Guatemala, a partir del análisis de tres modelos causales de malnutrición (Incap, FAO, Unicef) fue posible profundizar sobre las diversas causalidades que inciden en la vulneración del DA, identificando distintos factores de estrés que son determinantes en la aparición de la malnutrición en todas sus formas y que en los modelos analizados no se evidencian como principales líneas de trabajo en el abordaje de dicha problemática.

## **2.1. Modelo Incap**

El modelo analítico causal de inseguridad alimentaria nutricional propuesto por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) indica que la malnutrición es la resultante de un consumo deficiente asociado a la pobreza y el limitado acceso a servicios básicos; entre otras manifestaciones en la población, esto se evidencia en los bajos índices de subdesarrollo humano. El modelo también incluye las causas inmediatas, subyacentes y básicas de la inseguridad alimentaria nutricional (Insan) que contribuyen al nivel desarrollo humano (figura 1).

**Figura 1. Modelo analítico-causal de la inseguridad alimentaria y nutricional de Incap**



Fuente: elaboración propia en base a Incap y OPS (2004).

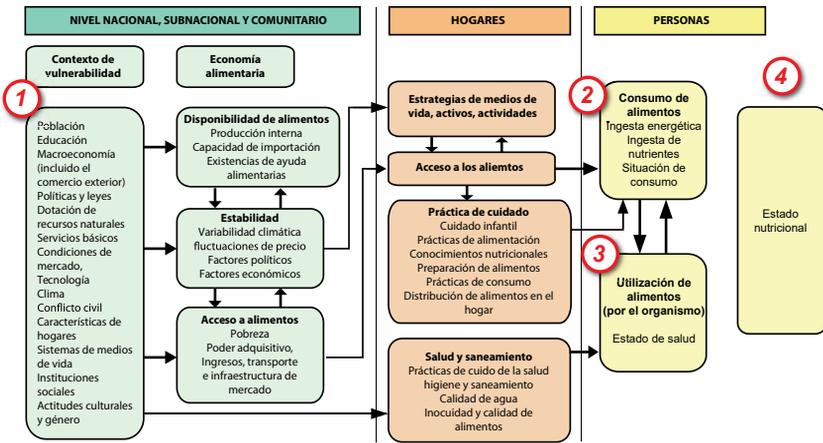
De acuerdo con este modelo, se puede observar que las causas inmediatas son interdependientes y se manifiestan en la persona, relacionándose con la ingesta de alimentos y su estado de salud; esta ingesta debe ser adecuada en cantidad y los nutrientes deben ser consumidos en combinaciones apropiadas que permitan una adecuada absorción y utilización biológica. Un ejemplo es el estado de salud de los niños, que juega un papel fundamental en los procesos que desembocan en desnutrición: la prevalencia de infecciones y la desnutrición coexisten y se determinan mutuamente, creando en la mayoría de los casos un círculo vicioso de desnutrición-infección (Incap y OPS, 2004).

## 2.2. Modelo FAO

Por otra parte, el modelo analítico causal de la FAO aborda el problema de la malnutrición haciendo especial énfasis en la producción de alimentos, las

condiciones de los hogares más vulnerables y su capacidad de respuesta a los efectos del cambio climático y factores determinantes. Asimismo, sus recomendaciones se enfocan en la protección y diversificación de los medios de vida, la reducción de brechas de consumo de alimentos y la sostenibilidad de la seguridad alimentaria nutricional (figura 2).

**Figura 2. Modelo analítico causal de inseguridad alimentaria y nutricional de la FAO**



Fuente: FAO-PESA (2012).

El modelo de FAO destaca como elemento central la inseguridad alimentaria generada por la incertidumbre acerca del acceso a alimentos a nivel individual o del hogar, lo cual conlleva a una alimentación inadecuada en las etapas críticas del ciclo de vida que, aunada a las condiciones ambientales, socioeconómicas y culturales, puede generar múltiples formas de malnutrición por déficit o por exceso, afectando el desarrollo corporal y el sano crecimiento, lo cual incide en el desarrollo productivo del individuo (FAO, 2018b).

Según este modelo, entre las principales manifestaciones resaltan las siguientes: retraso en el crecimiento, malnutrición por déficit o por exceso, emaciación y enfermedades carenciales.

Asimismo, identifica como causas inmediatas una ingesta deficiente y mala calidad de la dieta y adaptación metabólica a la privación de alimentos. Como causas subyacentes, identifica la limitada disponibilidad y acceso a alimentos, cambios en los hábitos alimentarios asociados a ambientes no saludables y presencia de factores obesogénicos. Entre las principales causas básicas o estructurales, según este modelo, están la pobreza y la pobreza extrema, la marginación y ex-

clusión social, el limitado acceso a la educación, a servicios básicos y de salud, la incertidumbre ante la capacidad de poder obtener alimentos, la desertificación y el cambio climático que alteran los patrones de producción.

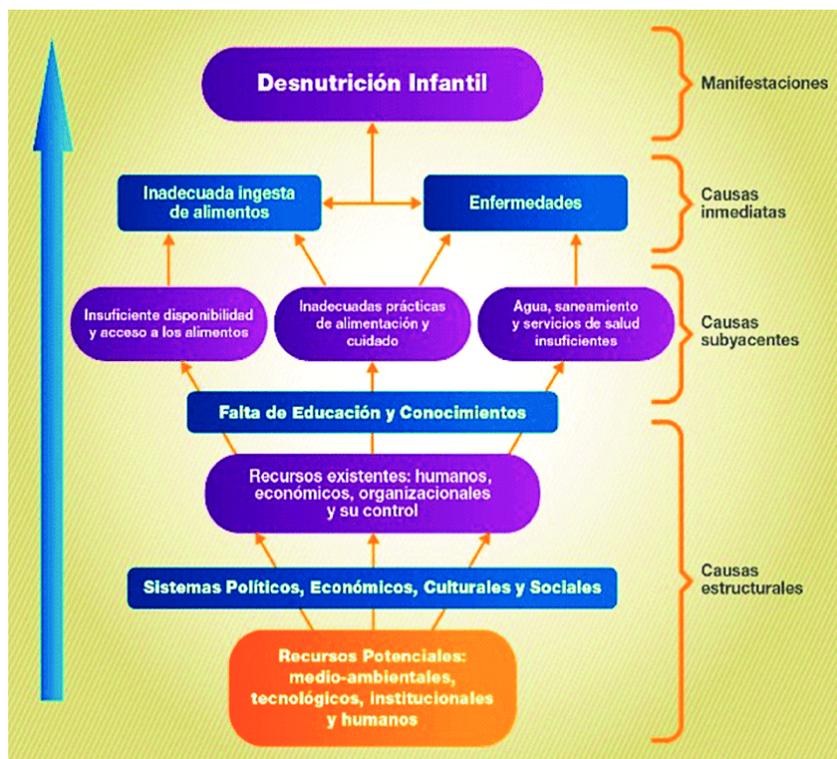
Esta forma de abordaje ha servido de sustento para impulsar estrategias de intervención y mitigación de riesgo como agricultura familiar, agricultura sensible a la nutrición, emprendimiento productivo sostenible y desarrollo local, entre otras.

### **2.3. Modelo Unicef**

Por su parte, el modelo analítico causal de la desnutrición de Unicef presenta un marco conceptual sobre sus causas. El marco muestra que las causas de la desnutrición son multisectoriales, abarcando las prácticas alimentarias, de salud y de cuidado infantil, y las clasifica como inmediatas (nivel individual), subyacentes (nivel de hogar o familia) y básicas (nivel social), donde cada factor de un nivel influye en los otros niveles. El marco se utiliza a nivel nacional, departamental y local, para ayudar a planificar las acciones que mejoren la nutrición. Sirve como una guía para evaluar y analizar las causas del problema de malnutrición ayudando a identificar la integración más adecuada de las acciones.

El modelo incluye factores de las causas básicas, la falta de educación y conocimientos, actitudes discriminatorias que limitan el acceso de los hogares a los recursos; así también, los sistemas políticos, culturales, sociales, económicos y religiosos que limitan la utilización de recursos potenciales (Unicef, 1998) (figura 3).

Figura 3. Modelo analítico causal de la desnutrición de Unicef



Fuente: Unicef (1998).

## 2.4. Enfoque de los modelos analizados, causalidades y factores de estrés

A continuación, se presenta una matriz de análisis de los tres modelos causales de la malnutrición estudiados, identificando similitudes, diferencias, causalidades y los principales factores de estrés (ver cuadro).

**Cuadro 1: Causalidades, similitudes, diferencias y factores de estrés en los modelos**

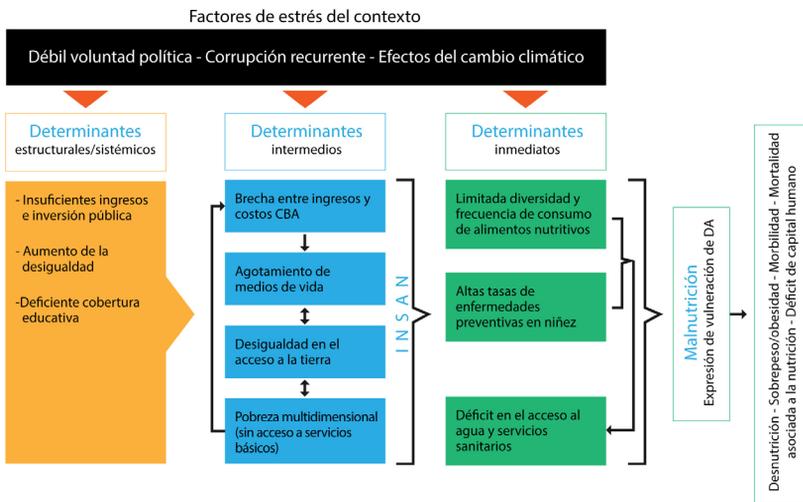
Modelo	Causalidades	Similitudes	Diferencias	Factores de estrés o shock (barreras principales)
FAO	Principalmente enfoca el análisis en la situación económica y el contexto de vulnerabilidad del territorio, especificando las principales causas a nivel macro, como: políticas, leyes, medios de vida, economía, conflictos, clima, tecnología, cultura, género. Estas pueden desarrollarse tanto a nivel nacional como comunitario. Es un modelo que analiza detalladamente la causalidad.		Enfoque en producción y diversificación de medios de vida. <i>Causas básicas y estructurales:</i> Desertificación y cambio climático. Marginación y exclusión social. Analiza un contexto de vulnerabilidad a la INSAN.	Corrupción Ausencia de voluntad política Pobreza Rediseño de políticas públicas Cambio climático Factores económicos Factores sociales Factores culturales Educación de la madre Migración
Incap-OPS	El modelo basa su causalidad en la inseguridad alimentaria y nutricional, analizando principalmente la ausencia de los cuatro pilares de la SAN. Es un modelo concreto y específico que permite identificar claramente las distintas causas de la malnutrición dentro de un contexto social, político y económico.	Los tres modelos abordan causas inmediatas, subyacentes y básicas. Presentan en común las <i>causas inmediatas</i> : Deficiente consumo dietético y de baja calidad. Estado de salud y enfermedades infecciosas. <i>Causas subyacentes:</i> presentan los cuatro pilares de seguridad alimentaria y nutricional. <i>Causas básicas y estructurales:</i> pobreza, limitado acceso a servicios básicos de salud, cultura alimentaria inadecuada y educación deficiente.	Enfocado en la inseguridad alimentaria y nutricional. <i>Causal básicas y estructurales:</i> Entorno político y económico Elevado IPC de bienes y servicios, comercialización interna deficiente y baja producción y rendimiento de alimentos.	
Unicef	Este modelo se basa en la causalidad principalmente en los recursos y sistemas que abordan el cuidado materno-infantil. Se basa en aspectos sociales, culturales, económicos, políticos. Hace mención de recursos potenciales medioambientales.		Enfoque en utilización biológica y consumo de alimentos. <i>Causa subyacente:</i> cuidado materno-infantil adecuado. <i>Causa básica y estructural:</i> recursos humanos y organizativos, tecnológicos e institucionales.	

Fuente: elaboración propia.

Dentro de los distintos factores de estrés o *shock* encontrados, sobresalen los siguientes: *débil voluntad política, corrupción recurrente, incumplimiento de planificación a largo plazo, efectos del cambio climático, violencia recurrente, entre otros.*

### 3. Modelo propuesto

**Figura 4. Representación gráfica del modelo propuesto sobre limitantes al derecho a la alimentación en un territorio vulnerable: el caso de Guatemala**



Fuente: elaboración propia USAC-UMG-UPANA, agosto de 2019.

#### 3.1. Nota conceptual

Guatemala tiene una historia parecida a muchos países de la América colonizada e intervenida política y económicamente de los últimos cinco siglos pero, como muy pocos otros territorios, aún sigue padeciendo, en la época de la tecnología avanzada, la explotación de mano de obra barata y no calificada de una parte importante de su población, en su mayoría rural, a favor de la agroindustria. Esta situación es resultado en parte de la ausencia de protección del Estado que ha incumplido en garantizar el DA de la población guatemalteca, siendo el principal indicador de esta vulneración el hecho de que casi la mitad de la niñez menor de cinco años (46,5%) padece retraso de su talla para la edad (ENSMI 2014-2015),

lo cual tendrá efectos irreversibles en la calidad de vida de los futuros adultos que no podrán ser atendidos por un sistema de salud colapsado, con recursos insuficientes, enfocado en la atención más que en la prevención.

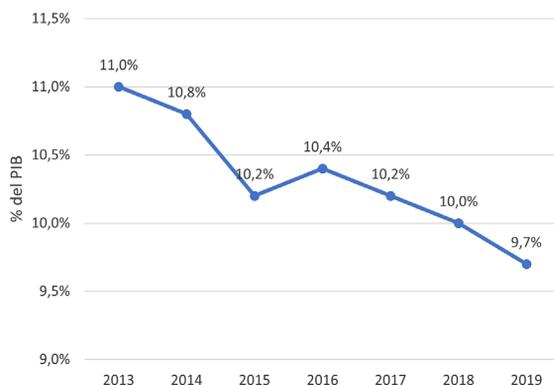
A lo anterior se suma el aumento de la desigualdad y la pobreza multidimensional, insuficientes ingresos estatales e inversión errática en sectores prioritarios (ASIES, 2017), aumento de la severidad de inseguridad alimentaria aguda como efecto de la desatención de los problemas crónicos aumentados con los efectos del cambio climático. Todo lo anterior hace de Guatemala un país con una gran cantidad de problemas de salud y nutrición consecuencia de determinantes estructurales de tipo social, político y económico que lo vuelven un territorio vulnerable al hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional.

El modelo desarrollado es una herramienta que permite de forma lógica y aproximada medir categorías y subcategorías que limitan el ejercicio del DA en Guatemala, tomando en cuenta modelos causales de la malnutrición preexistentes. Como resultado se organizó el modelo sobre la base de los siguientes determinantes y factores de estrés, como veremos a continuación.

### **3.2. Determinantes estructurales-sistémicos**

*Insuficientes ingresos e inversión pública.* Guatemala tiene la menor carga tributaria de la región: “Los ingresos tributarios son la principal fuente de financiamiento corriente del gasto público, los cuales también son insuficientes debido principalmente a una carga tributaria demasiado baja, rígida y en caída, desplomándose al 10% respecto al PIB en 2018, con lo cual retrocedió al nivel de 1998” (Icefi, 2019). Lo anterior quiere decir que por cada quetzal que se produce en el país, 0,10 entra al fisco por impuestos que se destinarán para el financiamiento del presupuesto público (Cepal, 2019) (gráfico 1).

**Gráfico 1. Carga tributaria de Guatemala, 2013-2019**



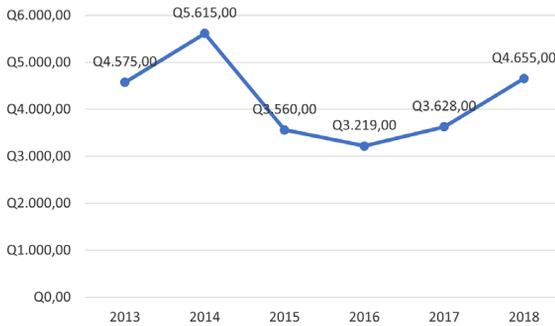
Fuente: Icefi (2019).

“El sistema tributario padece fallas estructurales: es insuficiente para financiar el gasto público; es injusto en el sentido que tiene una estructura regresiva (quienes tienen menores ingresos pagan más que proporcionalmente más impuestos que quienes tienen más ingresos); crea problemas financieros como la acumulación de devoluciones de crédito fiscal pendientes de pago; y, dificulta el combate en contra de los flujos ilícitos de capitales” (Icefi, 2019). En los últimos años se han bloqueado varias iniciativas para mejorar la recaudación fiscal, a eso se suma la fuerte evasión fiscal que tan solo en 2017 representó un aproximado de 2.000 millones de dólares, equivalente al 93% del gasto destinado ese año a la niñez y la adolescencia.

Es importante mencionar que existe una relación de reducción de la carga tributaria y aumento de impuestos indirectos en los últimos años, en especial el IVA. Ello significa que el poco ingreso está siendo sostenido cada vez más por los que tienen menos ingresos (estructura regresiva).

*Sin ingresos hay debilidad en el gasto social.* El presupuesto ejecutado para seguridad alimentaria ha variado y no tiene un aumento sostenido en los últimos. El año 2014 se caracterizó por tener la mejor ejecución presupuestaria (alrededor de 596 millones de dólares); en los siguientes cinco años esa cifra no se pudo alcanzar, por lo que se puede considerar una medida regresiva de acción para el cumplimiento del DA como se describe en el gráfico 2.

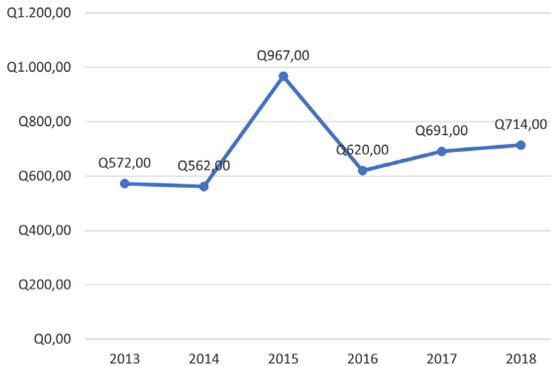
**Gráfico 2. Ejecución presupuestaria dedicada a la seguridad alimentaria nutricional (SAN) de 2014-2018 en miles de millones de quetzales**



Fuente: elaboración propia con datos del informe PDH (2018).

De igual manera, en los últimos años la inversión para reducir la mortalidad de la niñez y la desnutrición crónica ha sido errática. Tuvo su mayor pico en 2015, cuando se ejecutaron 967 millones de quetzales, equivalentes a 125 millones de dólares; en los siguientes años se redujo la ejecución del gasto, como se observa en el gráfico 3.

**Gráfico 3. Ejecución presupuestaria dedicada a la prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica del 2014-2018 en cientos de millones de quetzales**



Fuente: elaboración propia con datos de Informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos en Guatemala (PDH) 2018.

Para 2018, el Estado de Guatemala realizó una inversión en cada niña, niño y adolescente de tan solo 0,96 centavos de dólar, 74% de esta inversión focalizada en el sistema fallido de educación que más adelante se analizará. Además, el 26% de esa inversión se concentra en el departamento de Guatemala, lo que deja tan solo con 6,3% para el mismo grupo a los departamentos de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz (Icefi, 2019), los cuales reportan los mayores indicadores de pobreza, inseguridad alimentaria y desnutrición.

*Altos valores de desigualdad.* Según el último informe de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019), “en Guatemala, el coeficiente de Gini, corregido por cuentas nacionales, que mide la desigualdad de ingresos, se eleva a 0,63, uno de los índices más altos del mundo. Además, un índice de Gini superior a 0,50, es considerado como un indicador en rojo y crítico para lograr resolver los problemas políticos del desarrollo”.

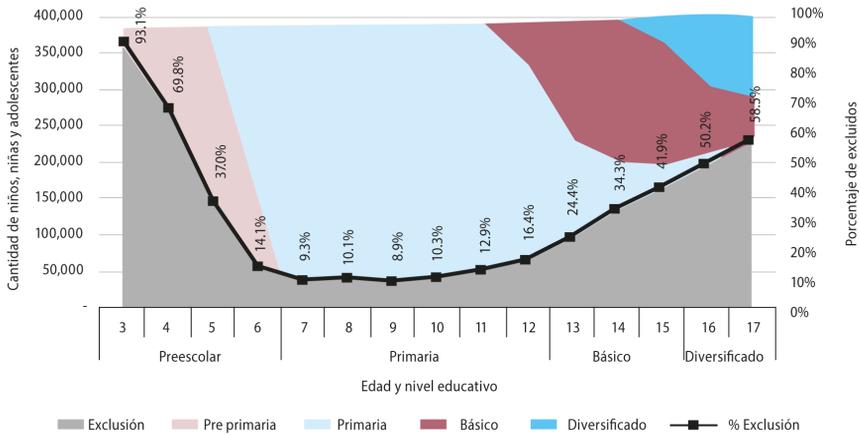
La concentración por pequeñas elites de los beneficios del desarrollo y de las instituciones que guían la distribución de las oportunidades puede profundizar y perpetuar los conflictos y las divisiones en las sociedades altamente desiguales, señala el informe. Los pueblos indígenas y las mujeres son los grupos identificados como los que más injusticias y privaciones experimentan a lo largo de su vida.

La captura del Estado por pequeñas elites da como resultado beneficios y privilegios a ellas, como el antes mencionado de reducción de carga tributaria.

*Deficiente cobertura educativa y falta de pertinencia escolar.* “La precariedad de las condiciones de vida y la falta de oportunidades económicas y sociales se refleja en la deficiente cobertura educativa, que provoca un círculo vicioso y la transmisión intergeneracional de la pobreza. La insuficiencia de ingresos fiscales y la deficiente calidad y cobertura de los servicios públicos profundiza este deterioro” (ASIES, 2017), por lo tanto, esta deficiente cobertura es una limitante estructural para pleno ejercicio del DA.

Para 2018, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) determina que existe una exclusión de hasta 10% de población en edad apta para estudiar primaria, y la cifra de exclusión se hace mayor para los niveles de prescolares, básicos y diversificado, como se muestra en el gráfico 4.

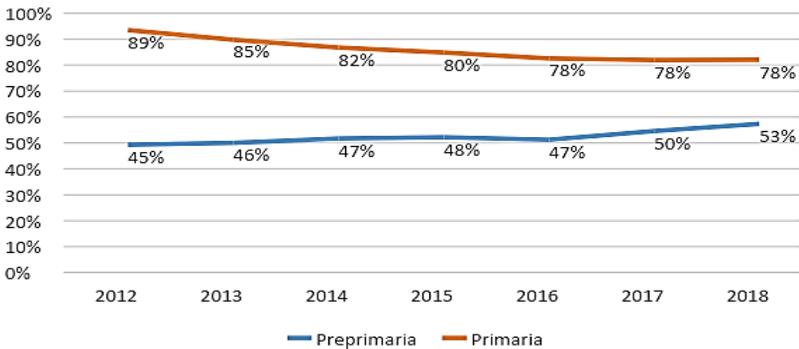
**Gráfico 4. Ejecución presupuestaria dedicada a la prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica del 2014-2018 en cientos de millones de quetzales**



Fuente: Icefi (2019).

Los datos más recientes indican que la tasa de cobertura neta de primaria se ha reducido en comparación con la tasa reportada en 2018 (gráfico 5).

**Gráfico 5. Tasa netas de cobertura de preprimaria y primaria, 2012-2018**



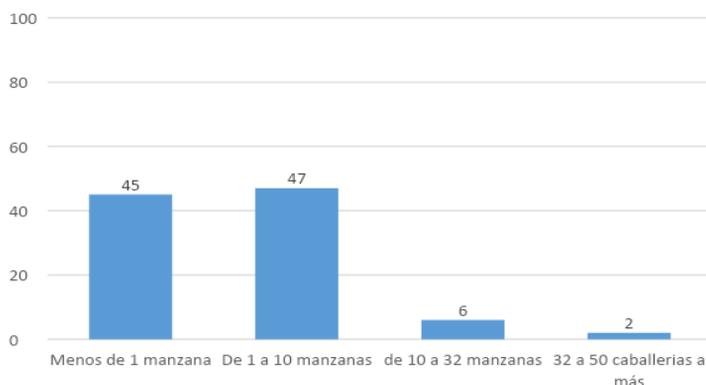
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Educación de Guatemala 2018.

Los datos de cobertura en educación también muestran un proceso regresivo con efectos inmediatos, como la evidencia registrada por la Encuesta Nacional de Salud Materna Infantil (ENSMI), que indica que en hogares con menor grado de escolaridad de padres o cuidadores aumenta la probabilidad de niñez con algún grado de desnutrición.

### 3.3. Determinantes intermedios

*Agotamiento de medios de vida.* Los problemas de vulneración del DA son más evidentes en la población rural de Guatemala, lugar donde vive el 50,5% del total de la población (Encovi, 2016) donde de cinco a siete de cada diez familias se dedican a la agricultura, pesca, ganadería y/o forestaría. Según el censo agropecuario 2003, el 2% de los productores poseen la mayor parte de la tierra para la producción, en contraposición al 45% que tiene para cultivar menos de una manzana, es decir, la mayoría de los pequeños productores subsisten con porciones de tierra insuficientes para generar una producción que como mínimo pueda alimentar a una familia de cinco personas (gráfico 6).

**Gráfico 6. Porcentaje de productores agrícolas según tamaño de finca**

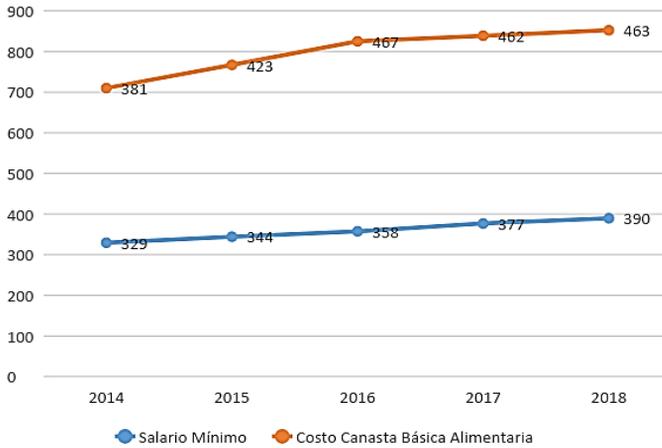


Fuente: elaboración propia con información de Censo agropecuario 2003.

Sumado al contexto anterior, en Guatemala siguen creciendo las plantaciones de monocultivos y reduciéndose la producción de granos básicos, base de la dieta del área rural. De 1979 a 2014, el crecimiento del cultivo de granos básicos fue de 30%, mientras que en el mismo periodo el del cultivo de la caña de azúcar fue de 991% y de 495% el de palma africana. El país está dejando de producir alimentos a cambio de producción agroindustrial de exportación, sin mejorar la empleabilidad rural y menos generar una movilidad social.

*Brecha entre ingresos y costo de la canasta básica alimentaria (CBA).* Desde 2014 hasta 2018, la brecha entre salario mínimo y costo de la CBA fue en promedio de 80 dólares. La inflación anual y la negativa a aumentar el salario mínimo anual hacen que la CBA sea inalcanzable; en otras palabras, en Guatemala el hambre es legal (gráfico 7).

**Gráfico 7. Brecha entre salario mínimo y costo de la CBA en dólares, 2014-2018**



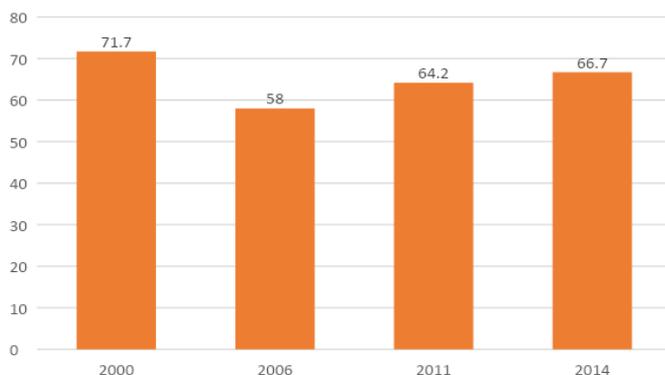
Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

*Desigualdad en el acceso a la tierra.* El coeficiente de Gini mide la desigualdad, en un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1, a la perfecta desigualdad. Respecto del tema de la tierra, Guatemala está muy cercana a la perfecta desigualdad con un índice de 0,84 (PNUD, 2019), los medios de producción agrícolas están concentrados en muy pocos habitantes.

*Pobreza multidimensional.* Para desarrollar la medición de la pobreza el presente estudio toma como base el índice de pobreza multidimensional, el cual identifica una serie de privaciones que afectan a las personas en tres dimensiones fundamentales: el estándar de vida, la educación y la salud, medidas a partir de diez indicadores específicos. Los datos registrados por el PNUD indican una tendencia de aumento de la pobreza a partir de 2006, como se muestra a continuación.

Guatemala fue el único país de la región que experimentó una disminución de la población de clase media entre 2000 y 2011, tanto en términos relativos como absolutos. Se estima que el 24% de la población de clase media de Guatemala cayó en situación de vulnerabilidad en ese período (gráfico 8).

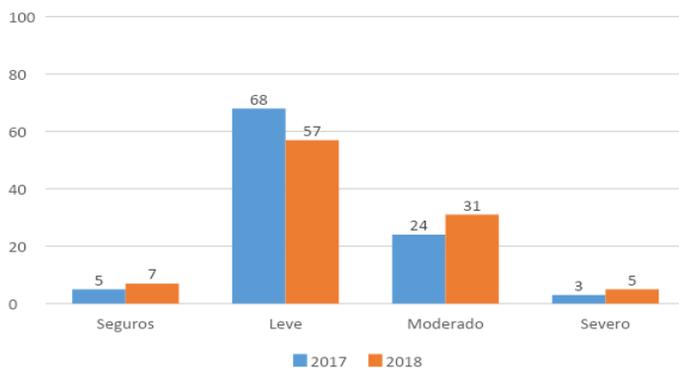
**Gráfico 8. Porcentaje de pobreza multidimensional en Guatemala, 2000-2014**



Fuente: elaboración propia con información de índice de pobreza multidimensional en Guatemala (MIDES-OPHI, (2019).

*Inseguridad alimentaria como problema transversal.* En los dos últimos años no ha existido una reducción significativa de la inseguridad alimentaria en los territorios más vulnerables de Guatemala; al contrario, la severidad ha aumentado: un porcentaje de familias que se encontraban con grado de inseguridad alimentaria leve cayeron a moderada, y otro grupo de moderada llegó a la severidad total (gráfico 9).

**Gráfico 9. Comparación de clasificación de inseguridad alimentaria 2017 y 2018 en territorios vulnerables**



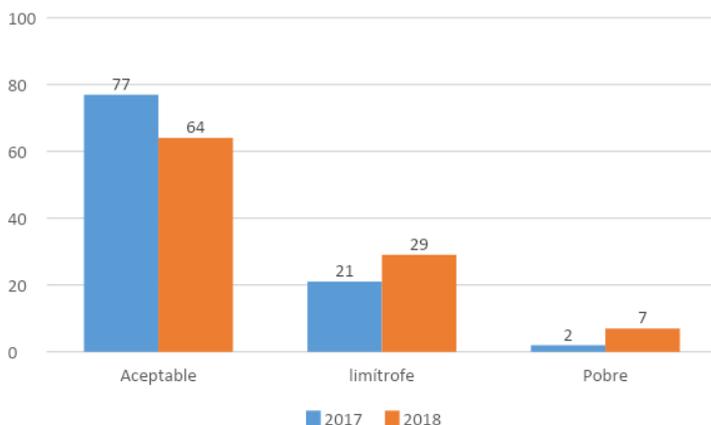
Fuente: elaboración propia con datos de la Evaluación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ESAN), 2017-2018.

### 3.4. Determinantes inmediatos

*Limitada diversidad y frecuencia de consumo de alimentos.* En las dos últimas evaluaciones de seguridad alimentaria en territorio vulnerable realizadas por agencias de la ONU en Guatemala, se determinó el puntaje de consumo de alimentos (PCA), indicador que aproxima la frecuencia y calidad de consumo de alimentos de los últimos siete días antes de la entrevista.

Los datos muestran que en 2018 disminuyó el porcentaje de familias que tienen una alimentación aceptable en comparación a 2017, es decir que por lo menos cumplen con lo mínimo esperado. En tanto, las familias que se encuentran clasificadas con PCA limítrofe y pobre, es decir, familias con deficiencias en variedad, frecuencia y calidad de alimentos, aumentaron en 2018; esto quiere decir que en estas familias aumentó el hambre.

**Gráfico 10. Comparación de PCA de ESAN 2017 y 2018**



Fuente: elaboración propia con datos de ESAN, 2017-2018.

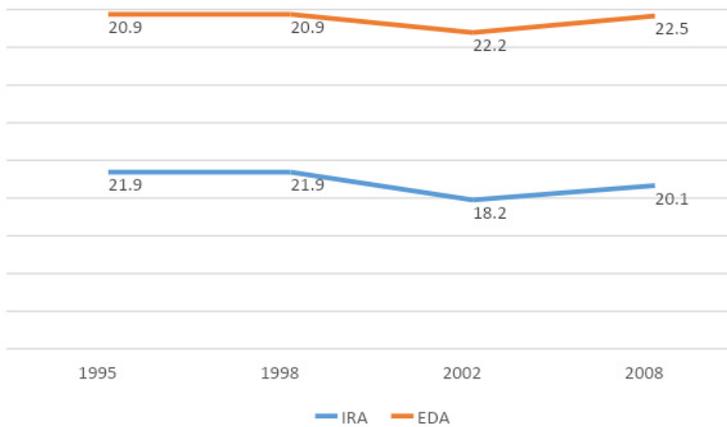
*Déficit de acceso al agua y saneamiento.* Uno de los principales factores que influyen en la desnutrición es el relativo al acceso a los servicios de agua y saneamiento en las viviendas. Las condiciones de pobreza e insuficiencia de ingresos que enfrenta la mayoría de la población, y en mayor medida en el área rural, así como la deficiente cobertura y calidad de los servicios públicos y la infraestructura básica, ocasionan que prevalezcan altos déficits en esta materia (ASIES, 2017).

A nivel nacional, el acceso al agua, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2014 (Encovi) publicada en 2016, es de 77,8% y a saneamiento básico

es de 58,3%, en tanto que para el área rural la cobertura es de 64,4% y 28,9% respectivamente.

*Alta prevalencias de enfermedades prevenibles.* Las tasas de prevalencia de enfermedades respiratorias y transmitidas por alimentos han sido constantes, pero a la vez han aumentado, como se muestra en el gráfico 11.

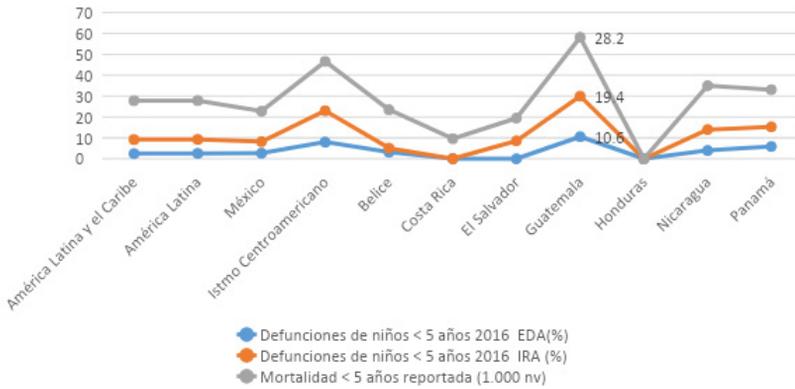
**Gráfico 11. Comparación de tasas de prevalencia de enfermedades respiratorias y por diarreas de 1995 a 2008 en niñez (menores de 5 años)**



Fuente: elaboración propia con información de ENSMI, 1995-2008

Las altas prevalencias de estas enfermedades son proporcionales a los porcentajes de muertes por los mismos males, de los más grandes en la región para niñez menor de cinco años, como se muestra en el gráfico 12.

**Gráfico 12. Comparación de porcentajes de muertes por diarreas y enfermedades respiratorias a nivel regional**



Fuente: elaboración propia con información de OPS.

### 3.5. Factores de estrés de contexto

*Debilidad política.* Por parte del Legislativo en los últimos cuatro años la única ley relacionada con la seguridad alimentaria aprobada fue la de alimentación escolar, la cual asigna 4 quetzales por niño por día para alimentación escolar. Es la única ley de protección social contra el hambre aprobada en los últimos cuatro años.

En el organismo judicial no procedieron los casos de reparación del DA ganados al Estado de Guatemala por niñas y niños de Camotán, Chiquimula. Los recursos hicieron que no se restituyera el derecho sino, al contrario, murió una niña demandante sin saber qué era el DA.

El organismo ejecutivo se ha caracterizado, como ya se mencionó, en no asignar fondos suficientes para mejorar la protección de la población contra el hambre y la desnutrición. Al contrario, la constante reducción de presupuesto es la más clara prueba de falta de voluntad de ese organismo para tratar de la mejor manera el tema.

*Corrupción recurrente.* El Icefi ha llegado a la conclusión de que aproximadamente el 30% del presupuesto nacional se pierde en corrupción. Es una suma más grande que el costo de la atención primaria de salud de todo el país o de los planes para atender las constantes sequías en Guatemala.

*Efectos del cambio climático.* Guatemala es uno de los diez países a nivel mundial más vulnerables al cambio climático; ejemplo de ello es que en los últimos años

el territorio nacional ha sido impactado por una serie de eventos meteorológicos como el huracán Mitch en 1998, la sequía de 2001, la tormenta Stan en 2005, las sequías e inundaciones en 2009, la canícula prolongada de 2014 y la sequía de 2015, estos últimos como consecuencia del impacto del fenómeno del Niño, que se ha presentado con mayor fuerza y causado la pérdida generalizada de cultivos dedicados al consumo en los hogares del corredor seco de Guatemala.

Las condiciones climáticas de 2018 asociadas al fenómeno del Niño incidieron directamente en la dinámica del establecimiento de la época lluviosa en el territorio nacional, extendiéndose más del promedio histórico, según los datos de las estaciones del Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), que reportaron en algunas regiones períodos de hasta 45 días sin lluvia, que afectan principalmente a los productores de granos básicos cuyas áreas de producción se encuentran situadas en laderas con altos porcentajes de inclinación y sin acceso a riegos en los 22 departamentos del país y principalmente dentro del mencionado corredor seco.

Un reciente estudio determinó que el 87% de la población en el corredor seco padecía algún tipo de nivel de inseguridad alimentaria. La situación es grave en municipios como Jocotán de Chiquimula, donde se registró hasta el 77% de inseguridad alimentaria de moderada a severa. Además, se estableció que aproximadamente 235.000 personas necesitan ayuda humanitaria para enfrentar la grave escasez de 2018 en el corredor seco (Oxfam, 2018).

Al no disponer de condiciones climáticas favorables para el desarrollo de los cultivos, los índices de vulnerabilidad para disponer y acceder a los alimentos se incrementan drásticamente, así como la pérdida parcial o total de los costos de producción principalmente en el cultivo de maíz (*Zea mays*), que es la principal fuente alimentaria de las familias en Guatemala. Esto incrementa el riesgo y la incidencia de desnutrición aguda en niños menores de cinco años, quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad en la región del corredor seco del país.

En suma, el resultado final de la vulneración del derecho a la alimentación alcanza a 46,5% de la niñez menor de cinco años que, como consecuencia, presenta baja talla para su edad.

#### **4. Conclusiones**

En los modelos de análisis de la malnutrición debe considerarse la inclusión de los factores de estrés o *shock* identificados en este estudio. Definitivamente, es una elección que deben asumir los tomadores de decisión y encargados de la formulación de políticas públicas, así como universidades, organismos de cooperación internacional, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales,

organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas a todo nivel (internacional, nacional y local).

Mientras el hambre, la pobreza, la inseguridad y la vulnerabilidad ambiental impidan que las personas en las áreas rurales encuentren las condiciones necesarias para su desarrollo en los territorios que habitan, el país seguirá mostrando signos de fatiga social y económica, que se manifiestan a través de la migración internacional irregular e insegura, el agotamiento de la biodiversidad y el aumento del conflicto social, poniendo en riesgo la eficacia y el valor de las democracias de la región así como el desarrollo humano de la población en el mediano y largo plazo y, por consiguiente, el aumento de la vulnerabilidad a la malnutrición.

La inversión en la eliminación de la malnutrición es una de las medidas más rentables que los gobiernos pueden adoptar: cada dólar invertido en programas de nutrición eficaces representa un beneficio de 16 dólares (IIPA, 2016). Por esto es necesario considerar las inversiones en nutrición como el medio para alcanzar el crecimiento económico, y no al revés. El crecimiento económico nos dará como resultado una mejor nutrición.

Actualmente ya se conoce cuáles son las intervenciones eficaces para disminuir la desnutrición, pero han sido dirigidas principalmente a las causas inmediatas y subyacentes, y no a las básicas y estructurales, por lo que es necesario el involucramiento de todos los sectores en la atención de estas causas.

En Guatemala, se tiene un presupuesto bajo para invertir en nutrición, por lo que se debe actuar drásticamente en combatirla, antes de que la obesidad y las enfermedades no transmisibles alcancen niveles más altos e imposibles de manejar.

Para alcanzar el ODS 2, será necesario aplicar políticas en las que los sistemas de alimentación, salud, educación, agua, saneamiento e higiene y reducción de la pobreza estén más claramente orientadas hacia la nutrición, por lo que se hace necesario rediseñar políticas de nutrición, financiarlas e implementarlas correctamente, lo que incluye la fiscalización previniendo cualquier tipo de corrupción y clientelismo político.

El estudio permitió determinar que terminar con la malnutrición es mucho más que un desafío técnico: es también un desafío político. Ya se conocen muchas de las soluciones técnicas en términos de políticas y programas para reducir la malnutrición en todas sus formas; sin embargo, no están siendo aplicadas correctamente, sea porque los costos políticos de su aplicación son demasiado altos, porque los costos políticos al no aplicarlos son demasiado bajos, o ambos.

Es necesario un cambio gradual en los compromisos políticos para los próximos quince años en el marco de la era de los ODS: el compromiso de aplicar acciones que reduzcan la malnutrición de forma más rápida, garantizar los recursos necesarios para aplicarlas, evaluar el impacto de estas acciones y aportar una respuesta a estas evaluaciones.

La evidencia demuestra que es necesario contar con información, datos e indicadores actuales y verificables para establecer el modelo más adecuado al

contexto del país. Esto permitirá tomar decisiones oportunas y pertinentes, las cuales serán de vital importancia al momento del abordaje de la malnutrición en todas sus formas.

## 5. Referencias

- ASIES (2017), “Revisión de la estrategia de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala”.
- Cepal (2019), “Estudio económico de América Latina y el Caribe: el nuevo contexto financiero mundial, efectos y mecanismos de transmisión en la región”, Santiago de Chile (disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44674/221/S1900414\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44674/221/S1900414_es.pdf)).
- Encovi (2016), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014, t. I, Guatemala.
- ENSMI (2014-2015), VI Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil, Guatemala.
- FAO (2016), “Derecho a la alimentación más allá del hambre: perspectivas para el cumplimiento de un derecho multidimensional”, *Cuadernos de Difusión*, IX (11).
- (2018a), *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago de Chile.
- (2018b), *El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*, Roma.
- FAO/PESA (2012), “Modelo de intervención en seguridad alimentaria y nutricional a nivel municipal” (disponible en <http://www.fao.org/3/a-at743s.pdf>).
- Icefi (2019), “Desnutrición crónica infantil en Guatemala: una tragedia que el debate político no debe evadir” (disponible en [https://icefi.org/sites/default/files/desnutricion\\_icefi\\_1.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/desnutricion_icefi_1.pdf)).
- IIPA (2016), *Informe de la nutrición mundial: de la promesa al impacto; terminar con la malnutrición de aquí a 2030*, Washington DC, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Incap (2015), “Evolución de la nutrición en Centroamérica y República Dominicana: temas de la agenda pendiente y problemas emergentes (disponible en <http://ow.ly/XDB3S>).
- y OPS (2004), *La seguridad alimentaria y nutricional: un enfoque integral. Síntesis de los desafíos y experiencias en Centroamérica* (disponible en [http://www.siisan.gob.gt/siisan/wp-content/uploads/cedesan/AF%20INCAP%20GU%C3%8DA\\_mayo27.pdf](http://www.siisan.gob.gt/siisan/wp-content/uploads/cedesan/AF%20INCAP%20GU%C3%8DA_mayo27.pdf)).
- MIDES y OPHI (2019), “Índice de pobreza multidimensional” (disponible en [https://mppn.org/wp-content/uploads/2019/10/Guatemala-Report-IPM-gt\\_29jul19-v1.1.pdf](https://mppn.org/wp-content/uploads/2019/10/Guatemala-Report-IPM-gt_29jul19-v1.1.pdf)).
- Oxfam (2018), “Las intermitencias del hambre: tendencias de la desnutrición crónica y aguda en el corredor seco de Guatemala” (disponible en <https://reliefweb.org>).

*int/sites/reliefweb.int/files/resources/LasintermitenciasdelhambreDesnutriciónAgudayCrónicaenelCSdeGuatemala\_original.pdf*).

PNUD (2017), *Informe sobre desarrollo humano* (disponible en [http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/INDH\\_Completo\\_digital-1.pdf](http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/INDH_Completo_digital-1.pdf)).

– (2019), *Informe sobre desarrollo humano* (disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)).

Unicef (1998), *The State of the World's Children*, Nueva York.

– (2017), “X informe SAN, malnutrición en la población guatemalteca”, informe de Procuraduría de Derechos Humanos a la Conasan, Guatemala.