

IX INFORME DEL
PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS AL
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

GUATEMALA, OCTUBRE DE

2016



Por una Guatemala más humana y solidaria

Jorge Eduardo De León Duque
Procurador de los Derechos Humanos

2



Procurador de los Derechos Humanos
12 avenida 12-54, zona 1, Guatemala, Centro América
PBX: (502) 2424-1717
Denuncias 1555
www.pdh.org.gt



IX INFORME DEL PROCURADOR DE LOS DERECHOS
HUMANOS AL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

ANÁLISIS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA
EN EL MARCO DE LA LEY DEL SINASAN

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2016

PROCURADOR
DE LOS | DERECHOS
HUMANOS

Listado de siglas

ALIANMISAR	Alianza Nacional de Organizaciones de Mujeres Indígenas por la Salud Reproductiva, la Nutrición y la Educación
CADER	Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural
CAIMI	Centros de Atención Materno Infantil
CAP	Centros de Atención Permanente
CBA	Canasta básica de alimentos
CC	Corte de Constitucionalidad
COCOSAN	Comisiones Comunitarias de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CODESAN	Comisiones Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
COMUSAN	Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONGECOOP	Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
CRN	Centros de Recuperación Nutricional
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CBV	Canasta básica vital
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DICORER	Dirección de Coordinación Regional de Extensión Rural
DIGEFOCE	Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENSMI	Encuesta de Salud Materno Infantil
ENPDC	Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica
ENT	Enfermedades No Transmisibles
ESAN y GE	Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Gestión Escolar
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GPNA	Gran Plan Nacional Agropecuario
IARNA	Instituto de Agricultura y Recursos Naturales y Ambiente
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IHAN	Iniciativa de Hospitales Amigos del Niño
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto de Fomento
INSAN	Inseguridad Alimentaria y Nutricional
LME	Lactancia materna exclusiva
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MICIVI	Ministerio de Infraestructura, Comunicaciones y Vivienda



MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MONIMIL	Monitoreo a la Ventana de los Mil Días
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPF	Organizaciones de Padres de Familia
PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PDH	Procurador de los Derechos Humanos/ institución del Procurador de los Derechos Humanos
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar
POASAN	Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional
POLSAN	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
RENAP	Registro Nacional de las Personas
RUUN	Registro Único de Usuarios Nacional
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIINSAN	Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SNER	Sistema Nacional de Extensión Rural
SNIS	Sistema Nacional de Información Social
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SUN	Scaling Up Nutrition
SOSEP	Secretaría de la Esposa del Presidente
TCM	Transferencias Monetarias Condicionadas
VUME	Ventanillas Únicas Municipales de Empleo



Contenido

I.	Introducción	9	
II.	Marco legal	11	
Capítulo 1. Análisis de la situación del derecho a la alimentación según los ejes programáticos de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional			13
Disponibilidad de Alimentos			13
Generalidades de la producción de alimentos en el país			13
Acceso a tierras y recursos naturales.....			15
Capacitación y recursos técnicos para la producción de alimentos.....			22
Acceso de la población a alimentos			26
Situación laboral en Guatemala.....			26
Programas sociales			32
El acceso físico, económico y el cambio climático			37
Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE).....			38
Consumo de alimentos.....			41
El cambio de comportamiento como parte de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica.....			41
Promoción de la lactancia materna			44
Cumplimiento del mandato en ley a las instituciones responsables			47
Plan contra las Enfermedades No Transmisibles			48
Aprovechamiento biológico de los alimentos			49
Primer nivel de atención en salud			49
Agua y saneamiento			54
Prevención y tratamiento de la desnutrición			56
Cifras de morbilidad y mortalidad por desnutrición.....			56
Centros de recuperación nutricional (CRN)			59
Sistema de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria			60
Fortalecimiento institucional			65
Asignación de recursos.....			67
Asistencia alimentaria de cooperación internacional			70
Capítulo 2. Sentencia a favor de cinco niñas y niños de Camotán, Chiquimula			73
III.	Conclusiones	77	
IV.	Recomendaciones	81	
V.	Anexos	87	



I. Introducción

En América Latina y el Caribe existen solamente siete países que han promulgado leyes de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) con el objetivo de fortalecer jurídica e institucionalmente la SAN. Guatemala es uno de ellos, ya que cuenta con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2005) que es un indicador estructural, es decir norma la obligación del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación.

La Ley del SINASAN es un buen referente en la historia nacional de la realización del derecho a la alimentación y en complemento con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ambos se constituyen en instrumentos que guían las acciones interinstitucionales en esta materia.

Pese a ello, luego de 11 años de promulgación de esta ley, existen indicadores de procesos y resultados que demuestran la ineficacia del Estado en armonizar el espíritu de la política y la ley con el rumbo del país.

El lento descenso en la prevalencia de desnutrición crónica, la pobreza extrema, la desigualdad, el índice de desarrollo humano, el colapso del sistema de salud, la falta de ejecución de programas sociales, los conflictos relacionados a tierras y recursos naturales, por mencionar algunos, dan cuenta de la amplia brecha que existe entre los indicadores de estructura y la realidad guatemalteca.

Sumado a ello, existen agendas pendientes en tópicos específicos de la Ley del SINASAN como la generación de nuevas oportunidades de ingreso, mejoramiento de la infraestructura vial, las condiciones políticas y económicas, los problemas nutricionales por exceso, protección ambiental, protección al consumidor, atención a personas mayores o con discapacidad, fortalecimiento de los sistemas de información en estos temas; son los que han resaltado a nuestra vista.

El IX Informe del Procurador de los Derechos Humanos al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene dos objetivos: primero, evaluar el cumplimiento (o falta del mismo) del derecho a la alimentación en torno a los diez ejes programáticos de la Política y Ley del SINASAN, analizando los programas y planes en la coyuntura actual; y segundo, evidenciar los vacíos que aún deben abordarse en varias instituciones para empatar el discurso en estos instrumentos y la realización de los derechos.

En este informe se aborda una vez más el incumplimiento de la sentencia a favor de cinco niñas y niños de Camotán, destacando la ineficiencia del Estado para resolver y llegar a restituir los derechos humanos de estas familias y reflexionando sobre la exigibilidad de los DESC para el Estado de Guatemala.



II. Marco legal

El Estado de Guatemala es signatario de varios tratados internacionales que se refieren al derecho a la alimentación adecuada. Entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, la Declaración adoptada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 2002, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 2000, además de otras múltiples convenciones de poblaciones específicas.

Acerca de los compromisos internacionales cabe destacar que el Congreso de la República de Guatemala aún está pendiente de conocer y aprobar el Protocolo Facultativo del PIDESC.

En el marco legal nacional, la alimentación y la nutrición se contemplan en el artículo 2 y 99 de la Constitución Política de la República de Guatemala; mientras que en el artículo 94 se establece los deberes del Estado en relación con la salud.

Específicamente la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto No. 32-2005 del Congreso de la República de Guatemala, define la seguridad alimentaria y nutricional integrando elementos básicos de la Observación General No.12 del Comité DESC sobre el derecho a una alimentación adecuada como los aspectos de disponibilidad, acceso físico y económico, pertinencia cultural y la sostenibilidad (permanencia).

Esta ley respalda normativamente la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional como una política de Estado. Sin embargo, existen otras que se relacionan con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que fortalecen los indicadores estructurales en este tema como las políticas nacionales de Desarrollo, de Desarrollo Rural Integral, del Sector de Agua Potable y Saneamiento, de Cambio Climático, por mencionar algunas.

Desde el anterior informe del Procurador al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), los cambios más destacados en la normativa nacional, relacionados con seguridad alimentaria nutricional y salud son los siguientes:

- Acuerdo Ministerial No. 554-2015 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, publicado el 30 de diciembre de 2015, mediante el cual se da prórroga al plazo de vigencia de la Unidad Especial de Ejecución para el Desarrollo Rural Intercultural hasta el 31 de diciembre de 2016.
- Acuerdo Gubernativo 45-2016 publicado en el DCA el 26 de febrero de 2016, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica, como parte del Organismo Ejecutivo.



- Acuerdo Ministerial 298-2015 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, publicado el 12 de enero de 2016, mediante el cual se establece la vigilancia y verificación de la fortificación de la harina de maíz *nixtamalizada* al Departamento de Regulación y Control de Alimentos, debiendo el mismo socializar a la Comisión Nacional para la Fortificación un informe trimestral de sus monitoreos.
- Expediente 2606-2016 de la Corte de Constitucionalidad, con el que se decreta la suspensión provisional del Decreto 6-2014 del Congreso de la República de Guatemala que aprobó el protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los beneficios que deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, publicado el 17 de junio de 2016, en el Diario de Centro América (DCA).
- Decreto 34-2016 del Congreso de la República de Guatemala, de fecha 06 de julio de 2016, mediante el cual se aprueba la renegociación de un préstamo de hasta USD \$ 50'000,000.00 con el Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar la ejecución del Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Desarrollo Humano (Fase 1). Publicado en el DCA el 22 de julio de 2016.
- Ordenanza Municipal para la implementación de la Política Pública local transfronteriza para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, "Hambre Cero", de la Municipalidad de Camotán, Chiquimula; en donde como parte de la política se institucionaliza la Unidad Municipal de SAN. Publicado el 05.08.2016 en el DCA.
- Acuerdo Ministerial No. 261-2016 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, publicado el 5 de septiembre de 2016 en el DCA, mediante el cual se define e implementa el modelo de atención en salud denominado Modelo Incluyente de Salud (MIS).
- Acuerdo Gubernativo 179-2016 del 12 de septiembre de 2016, por medio del cual se crea el Gabinete Específico de Desarrollo Social, como órgano de coordinación, que tiene por objeto el diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas al Presidente de la República, en materia de desarrollo social.



Capítulo 1. Análisis de la situación del derecho a la alimentación según los ejes programáticos de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Disponibilidad de Alimentos

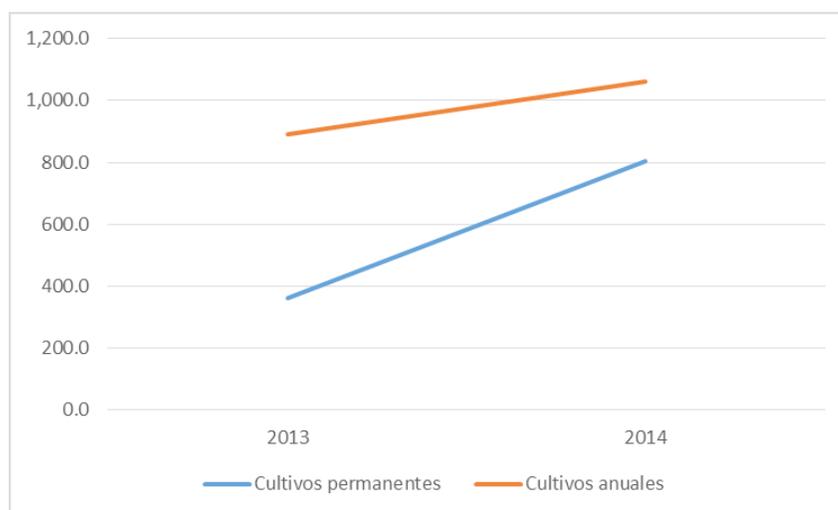
Generalidades de la producción de alimentos en el país

La más reciente Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) reportó que en 2014 había una superficie de uso o potencial uso agropecuario de 73,541 Km², lo cual equivale al 67.5% del territorio nacional.

De este territorio, el 11% producía cultivos anuales, entre los que resaltan el maíz, frijol, arroz, papa, hortalizas y otros; y el 14% cultivos permanentes, principalmente la caña de azúcar, palma aceitera, café, hule, cardamomo.

En el lapso de un año, el uso de la tierra para cultivos anuales versus el uso para los cultivos permanentes, ha mostrado un cambio que favorece sustancialmente la ocupación del suelo para los cultivos permanentes. Esto se puede apreciar en la siguiente gráfica,

Gráfica No. 1. Miles de hectáreas de tierra usada para cultivos en Guatemala de 2013 a 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de ENA 2015

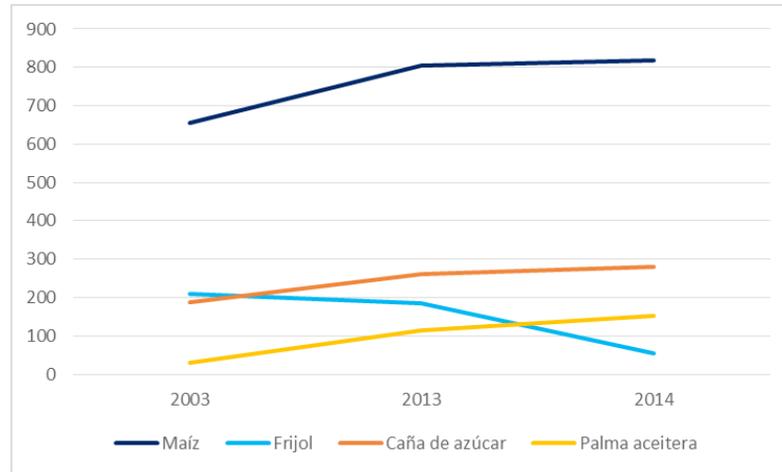
Asimismo, la gráfica No. 2 presenta las hectáreas de tierra usada para los principales cultivos anuales (maíz y frijol) y permanentes (caña de azúcar y palma aceitera). En esta se puede observar que el cultivo de frijol, de 2013 a 2014, presentó una dramática tendencia a la baja, en relación con la ocupación de la tierra, esto a pesar de que la asociación de frijol y maíz es útil tanto para la tierra, en el cultivo, como para potenciar la calidad de la proteína en el consumo.

También llama la atención que si bien el maíz ocupa significativamente más tierra que cualquiera de los otros productos y las hectáreas cultivadas han aumentado modestamente,



la producción anual (cuadro 1) ha disminuido, reflejando la baja eficiencia de este cultivo. Por su parte, los cultivos permanentes han tenido una tendencia al aumento de hectáreas de ocupación de tierra, principalmente la palma aceitera que en poco más de una década pasó de ocupar 31.1 a 152.7 miles de hectáreas de superficie cultivable.

Gráfica No. 2. Miles de hectáreas de tierra usada para diferentes cultivos en Guatemala de 2003 a 2015



	2003	2013	2014
Maíz	655.4	804.0	819.2
Frijol	208.8	184.2	55.6
Caña de azúcar	188	260.8	278.9
Palma aceitera	31.1	115.0	152.7

Fuente: Elaboración propia con datos de ENA 2015

En relación con la producción, los datos más recientes con representatividad nacional también provienen de la ENA 2015.

Cuadro No. 1. Miles (Millones*) de quintales de producción anual en Guatemala

	2013	2014	
Maíz*	34.4	29.2	↓
Frijol	2,559.6	669.4	↓
Arroz	913.9	873.7	↓
Papa	972.6	1,052.6	↑
Caña de azúcar*	539.2	699.5	↑
Palma aceitera	42,483.6	92,670.3	↑
Hule	3,894.3	14,760.7	↑
Café	23.3	12.9	↓
Cardamomo	3,440.4	1,082.2	↑

Fuente: Elaboración propia con datos de ENA 2015





Estos datos nos muestran como la producción de la mayoría de los cultivos anuales ha ido en disminución y la producción de cultivos permanentes aumentó en el período de un año.

Aunque es lamentable que no existan datos disponibles de 2015 y 2016, y que en 2016 en el Instituto Nacional de Estadística (INE) se haya tomado la decisión de no realizar una nueva ENA (L. Pérez, entrevista realizada el 28 de julio de 2016), es una realidad que los cultivos permanentes ocupan cada vez más extensión de tierra cultivable y aumentan sus ganancias a costa de cultivar productos que no promueven el goce del derecho a la alimentación, considerando que no son alimentos en sí o tienen poco valor nutricional, y que en su mayoría sirven como productos de exportación, además de otros aspectos que se mencionarán a continuación.

Acceso a tierras y recursos naturales

Tierra

La desigualdad en el acceso a tierras se mide por medio del índice de Gini. Este coeficiente muestra que cuando el valor es más próximo a uno, la posesión de la tierra recae en pocos individuos. Mientras que si el valor se acerca a cero, la propiedad de la tierra está distribuida en una mayor cantidad de individuos, es decir hay menor concentración de tierra y por tanto una distribución más equitativa¹.

Los datos más recientes que existen sobre acceso a tierras provienen del IV Censo Nacional Agropecuario (2003) y aunque data ya más de una década de este estudio, son los únicos datos oficiales con los que se cuenta.

En 2006 el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) calculó la distribución de tierra por departamento y por municipio usando estos datos oficiales. El resultado mostró que los departamentos con mayor desigualdad eran El Progreso (0.81), Escuintla (0.85), Retalhuleu (0.87) y Suchitepéquez (0.83).

Sin embargo, al analizar las cifras municipales, 68 municipios tenían índices mayores a 0.80 y 29, índices mayores a 0.90. Esto suma un total de 97 municipios, más de un cuarto del total de municipios, en condiciones inequitativas de distribución de tierras². De esta situación hace ya más de diez años y se podría asumir, por el creciente número de fincas de algunos monocultivos, que no ha mejorado.

Paradójicamente, quienes tienen menos acceso a la tierra, son los pequeños y micro productores, los que producen el 92.06% del total de alimentos del país³.

A pesar de que en 2016 se cumplen 20 años de la firma de los acuerdos de paz y como parte de los mismos se crearon programas de acceso a la tierra, no parece que estos hayan tenido un impacto real en las condiciones de inequidad.

1 Centro de Estudios Estratégicos Latinoamericanos (CEELAT). *Mapa de concentración de la tierra en Colombia*. Laboratorio de mapeo. En: <http://ceelat.org/mapas/tag/gini-de-tierras/>, consultado el 01.09.2016.

2 Instituto de Agricultura y Recursos Naturales y Ambiente (IARNA). *Anexo 2 – Desigualdad en el acceso a la tierra por municipio*. En: http://www.infoiarna.org.gt/dmdocuments/1_pu_pro_per_06-Anexo2.pdf, consultado el 01.09.2016.

3 Villatoro, Nery. *Disponibilidad y acceso a los alimentos. Propuesta para construir un sistema nacional de reservas alimentarias en Guatemala, con énfasis en las comunitarias*. Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas (CONGECOOP) e Instituto por la Democracia. 2014. Págs. 32-37.

El Fondo de Tierras (FONTIERRAS) es la principal entidad con responsabilidad sobre este tema, para 2012 se registraban 259 fincas colectivas y 6 fincas individuales otorgadas a 20,010 familias, que si bien permitieron el acceso a tierras, generaron alto grado de endeudamiento en esta población (Q 287'300,000.00). Para 2016, 8,088 campesinos en 51 municipios (15 departamentos) adeudan Q 105'356,383.29; Suchitepéquez, Santa Rosa y Alta Verapaz figuran entre los departamentos con mayor cantidad de familias beneficiadas y a su vez mayor endeudamiento⁴.

En 2012 el movimiento campesino se pronunció en relación con la deuda y otras circunstancias como la falta de garantía sobre la calidad del suelo arrendado o vendido (pero mayormente arrendado), la falta de transparencia en las adjudicaciones de las tierras, las vulneraciones de los derechos a quienes luchan por la defensa del territorio y sobre todo la necesidad de una reforma agraria incluyente⁵.

Si bien parte de la deuda fue condonada, sacrificando el componente de asesoría técnica⁶, estas condiciones se han perpetuado y la necesidad de una reforma del modelo agrario que articule los principios del derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria y la justicia social, en una ley y política que ponga como eje principal el desarrollo de los pueblos, se hace cada vez más necesaria.

En este tenor se puede recordar que aún permanecen en el Congreso de la República de Guatemala las iniciativas de ley: 4084, “Ley del sistema nacional del desarrollo rural”; 4906, “Ley del seguro agropecuario y condonación de deuda agropecuaria para cooperativas agropecuarias, comunidades indígenas dedicadas al cultivo de la tierra y pequeños campesinos que gocen de asistencia crediticia” y 4947, “Ley de agricultura familiar”; las cuales podrían beneficiar a la población y se espera tengan su respectivo seguimiento.

Medio ambiente

No puede discutirse el acceso a la tierra sin tomar en cuenta la sostenibilidad ambiental y el acceso al agua como parte integral del derecho a la alimentación. Una suma de condiciones que inciden en el equilibrio de los ecosistemas ha cobrado importancia en las más recientes décadas por la gravedad de las consecuencias del cambio climático.

Factores como la deforestación, prácticas inadecuadas del manejo del suelo y los cultivos, contaminación de fuentes de agua, escasa prevención de incendios forestales, falta de regulación, aumento en las emisiones de gases contaminantes, entre otros, han contribuido al deterioro de la naturaleza.

Estas condiciones provocan o favorecen la aparición de fenómenos (sequías, inhabilitación de suelos, inundaciones, etc.) cuyas consecuencias suelen afectar más severamente a las poblaciones en condiciones de pobreza. Es importante considerar que Guatemala ha sido clasificado en repetidas ocasiones entre los países más vulnerables al riesgo climático⁷.

4 Fondo de Tierras (FONTIERRAS). Oficio FT-GG-661-2016. 29.08.2016.

5 Plaza Pública/ Oswaldo Hernández. *Fontierras: Arrendamientos en lugar de créditos para favorecer a los mismos*. 13.07.2015. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/fontierras-arrendamientos-en-lugar-de-creditos-para-favorecer-los-mismos>, consultado el 01.09.2016.

6 Villatoro, N. *Op. Cit.*

7 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). *Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático Guatemala – Resumen ejecutivo*. 2015.



Datos relevantes sobre la situación ambiental en el país han revelado que para 2012 se deforestaban 132,000 hectáreas de bosques anuales; las actividades extractivas agrícolas, ganaderas y mineras al momento eran las responsables del “sobreuso” en al menos el 15% del territorio nacional⁸; y para el 2050 se espera una reducción en la disponibilidad de los recursos hídricos de entre el 5% al 30%, debido a la reducción en la precipitación anual; habrá un aumento de la temperatura a mediano y largo plazo en las áreas localizadas en el corredor seco (desde las fronteras de El Salvador y Honduras hasta la de México) y en el Petén⁹.

La conciencia de un presente y un futuro con retos climáticos debe ser tomada en cuenta en la planificación de acciones, con su respectiva asignación presupuestaria, que respondan a las 14 políticas vigentes que se relacionan con la protección y conservación del medio ambiente.

En este sentido, se conoce que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) creó la Unidad Especial de Ejecución de Cambio Climático (Acuerdo Ministerial 157-2011), con el objetivo de promover la adaptación del sector agropecuario a la variabilidad climática. Entre sus actividades figuran: i) brindar capacitación y actualización técnica, en adaptación y mitigación de la agricultura al cambio climático; ii) desarrollar estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad, y iii) realizar monitoreo y evaluación.

En 2016 esta institución reportó haber realizado actividades de reforestación – entrega de 35,000 plantas para la reforestación de 31.5 hectáreas en Huehuetenango, Chimaltenango, Guatemala, Santa Rosa, Esquipulas y Chiquimula – y establecimiento de viveros forestales en Escuintla (1,530 plantas forestales), Chimaltenango (109,020 plantas forestales y 1,500 plantas frutales), Baja Verapaz (9,000 plantas) y El Progreso (8,500 plantas)¹⁰.

Sin embargo, el presupuesto en el plano central de los servicios de asesoría para la incorporación del enfoque del cambio climático disminuyó en 2016 respecto del año anterior (aproximadamente en más del 50%)¹¹ y para agosto de 2016 este rubro llevaba únicamente un 0.16% de ejecución. Las actividades de apoyo a la conservación de recursos naturales dirigidas a mejorar la producción agropecuaria en 2016 tuvieron asignados Q 16'551,387.00, de los cuales para agosto solamente habían ejecutado el 39.55%.

Será necesario que el MAGA siga planificando y ejecute correcta y completamente las acciones que buscan proteger a los pequeños productores agrícolas, quienes pierden en promedio el 55% de la producción de granos básicos en las épocas de sequías, cumpliendo así lo que establece la 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 (Decreto 7-2013).

Asimismo, se exhorta a continuar con las actividades de reforestación y establecimiento de viveros.

8 Instituto de Agricultura y Recursos Naturales y Ambiente (IARNA). *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Universidad Rafael Landívar. Pág. 338.

9 MARN. *Op.Cit.*

10 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Respuesta a solicitud de Informe Circunstanciado. Oficio DM-MM-1135-2016, de 12.09.2016. Pág. 9.

11 En 2015 se reportaban las asesorías de enfoque de interculturalidad y cambio climático juntas y su presupuesto vigente fue de Q 609,684.00, para 2016 se separó en el reporte ambas asesorías (Q 218,000.00 para asesoría intercultural, Q 85,000.00 para cambio climático) juntas suponen menos del 50% de lo asignado el año anterior. Fuente: SICOIN.



Agua

Uno de los recursos naturales más elementales para la vida es el agua. Asimismo, es sobre este recurso que se han derivado sendas denuncias y demandas sociales relacionadas al acceso, la contaminación y el uso desmesurado por parte de sectores industriales, particularmente la agricultura de monocultivos y la industria extractiva.

En 2016 el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) había recibido hasta mayo 14 denuncias relacionadas a desvíos de ríos, siete de ellas por el desvío del Río Madre Vieja, tres por el Río Achiguate y dos por el Río Mopa y una por el Río Naranjo y Río Pacaya. A estas denuncias se deben agregar otras 18 que se presentaron de 2010 a 2015 por otros ríos y corrientes de agua (ver cuadro No. 2). Asimismo, en la institución del Procurador de los Derechos Humanos (IPDH), durante 2016, recibió 10 denuncias relacionadas al tema.

Cuadro No. 2. Años y lugares de denuncias relacionadas con desvíos de corrientes de agua presentadas en el MARN hasta mayo de 2016

No. De expediente	Nombre del río desviado	Departamento(s)
370-2010	Quebrada Guisoyoles	Comunidad El Rosario
514-2010	Samalá	Totonicapán, Quetzaltenango
171-2016, 182-2016	Mopa	Quetzaltenango
493-2016, 552-2016	Naranjo, Pacaya	San Marcos y Quezaltenango
413-2011	Villalobos	Guatemala
233-2012, 201-2015, 202-2015, 203-2015, 128-2015, 1110-2015	Sis, Ican, Ixtacapa	Suchitepéquez
006-2015, 025-2016, 060-2016, 090-2016, 091-2016, 092-2016, 093-2016, 094-2016	Madre Vieja	Suchitepéquez y Escuintla
301-2015, 107-2016, 108-2016, 109-2016	Mijangos, Achiguate	Escuintla
701-2011, 459-2012, 800-2012, 731-2013, 841-2013, 195-2014, 138-2015	Aguacapa, Ixcana, Tzumina y otros	Varios

Fuente: Elaboración propia con información del MARN (Oficio No.1392-2016/DCL/CODC/ymor de 20.05.2016)



Marcha por el agua

A causa del sobreuso y la contaminación generada por las industrias extractivas y de monocultivos, y figurando como factor detonante la contaminación del Río La Pasión y el desastre ecológico ocurrido en 2015, en abril de 2016 campesinos y comunitarios emprendieron una histórica marcha pacífica que duró 11 días, en defensa de su derecho al agua. Esta marcha inició en diversos puntos del país, para converger en la ciudad de Guatemala el 22 de abril, fecha en que se conmemora el Día de la Tierra¹².

Entre los objetivos de la marcha figuraba exigir la recuperación de fuentes de aguas desviadas y contaminadas, aportar a la toma de conciencia sobre la situación actual del agua, fortalecer la defensa y denunciar la criminalización y persecución contra los defensores del agua, la tierra y el territorio. Así como reafirmar la importancia de poner en vigencia una Ley de Aguas¹³.

A su llegada a la capital, personeros de la PDH acompañaron la marcha, en apoyo a su causa¹⁴.

Entre las acciones del Estado para la conservación del agua, el MAGA reporta que el Departamento de Cuencas Hidrográficas realiza acciones de manejo adecuado de los recursos naturales y desarrollo integral de las cuencas de los ríos Nentón en Huehuetenago; Naranjo en San Marcos; Xequijel en Quetzaltenango; Xayá y Pixcayá en Chimaltenango; Guacalate en Sacatepéquez; Los Esclavos en Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa; Plan Trifinio en Chiquimula y Jutiapa, Chixoy Sur en Baja Verapaz y Motagua parte baja en El Progreso y Zacapa y la Cuenca del lago de Amatitlán; realizando acciones de asesoría técnica, capacitación, reforestación y viverización, además está coordinando actividades con otras instituciones y/o organizaciones afines al Departamento¹⁵.

No obstante, el Departamento cuenta únicamente con 10 técnicos de campo en el ámbito nacional, quienes se dedican a dar asistencia técnica y capacitación en conservación de suelos y agua, así como a capacitar en el conocimiento de las cuencas hidrográficas y el manejo integral de los recursos naturales renovables¹⁶.

Pese a las peticiones populares, en el Congreso de la República hay por lo menos tres iniciativas de ley relacionadas al uso y acceso del agua (5067, 5070 y 5098) y una iniciativa (5058) particular sobre el desvío y contaminación de ríos. Para septiembre de 2016 aún no se habían aprobado leyes a este respecto.

Los cambios estructurales para el adecuado uso de los recursos son imprescindibles, no solamente porque en el presente ya tenemos comunidades con restringido acceso al agua, sino porque los pronósticos auguran una mayor escasez en no menos de medio siglo. Tener el cuidado de los recursos naturales significa al Estado cumplir con su obligación de proteger

12 Prensa Libre/Corresponsales *Provincia*. *Marcha por el agua se acerca a la capital*. 21.04.2016. En: <http://www.prensalibre.com/guatemala/san-marcos/marchan-para-impulsar-acciones-en-favor-del-agua>, consultado el 05.09.2016.

13 Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia en Centroamérica (CIPREVICA). *Gran marcha por el agua, la madre tierra, el territorio y la vida en Guatemala*. En: <http://ciprevica.org/gran-marcha-por-el-agua-la-madre-tierra-el-territorio-y-la-vida-en-guatemala/>, consultado el 05.09.2016.

14 República.gt/ Jessica Osorio. *Ingres a marcha por el agua con acompañamiento de la PDH*. 22.04.2016. En: <http://www.republicagt.com/nacional/ingresa-marcha-por-el-agua-con-acompanamiento-de-la-pdh/>, consultado el 05.09.2016.

15 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. *Op.Cit.* Pág. 8.

16 Ídem.



a la población en cuanto a su derecho al agua, derecho a la alimentación, derecho a la salud y una serie de derechos sociales, económicos y culturales que son indivisibles y que se deben procurar no solo para las generaciones presentes, sino también debe garantizarse para las generaciones futuras.

Situación de los monocultivos

A lo largo de esta sección, llama la atención que la producción de alimentos en Guatemala pareciera presentar un comportamiento al alza de los monocultivos y a la disminución o estancamiento de los cultivos tradicionales (maíz, frijol, hortalizas), esto acompañado de su consecuente tenencia de tierra.

Es notable cómo los departamentos en donde los monocultivos se han establecido, por ejemplo la caña de azúcar en la costa sur, también tienen mayores índices de desigualdad en cuanto a la distribución de la tierra y a su vez están involucrados en las denuncias de desvíos de algunos ríos (Río Madre Vieja, Sis, Iacán, Mijangos, Ixtacapa, Achiguate, Naranjo, Mopa y Pacaya).

Un informe conjunto de la PDH y en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) da cuenta de violaciones de derechos humanos como a un medio ambiente sano, al agua, a la alimentación, a condiciones de trabajo dignas y decentes y derechos de los pueblos indígenas relacionados a la identidad, la tierra y el territorio, ejercicio de la espiritualidad maya, irrespeto de las autoridades, omisión de la consulta a pueblos indígenas, entre otros, en comunidades de la Costa Sur, San Marcos, la Franja Transversal Norte e Izabal¹⁷.

A raíz de esto, en marzo de 2016 surge el interés por parte de ambas instituciones en realizar una jornada de supervisiones conjuntas para evaluar el estado de situación de los derechos en los departamentos aledaños a zonas de monocultivos. Participaron las defensorías Socioambiental, Personas Trabajadoras, Derecho a la Alimentación y de Pueblos Indígenas atendiendo a sus especialidades y por la identificación de presuntas violaciones de derechos humanos en estos temas.

Entre los hallazgos¹⁸ sobre su situación de ejercicio de los derechos humanos se encontró que los pobladores:

- Denuncian que las fumigaciones aéreas maduran los frutos de árboles (naranja, mango, limón, jocote, coco, papaya, cacao, entre otros) antes de tiempo y disminuye la disponibilidad de estos alimentos.
- Denuncian que por la contaminación del aire, agua y suelo se enferman las gallinas y pollos, los cuales son una importante fuente de alimentación y trabajo.
- Indican que aproximadamente un 60% de los comunitarios no pueden alimentarse tres veces al día por falta de recursos.
- Indican que aunque los ingenios digan que son fuentes de trabajo (acceso económico a los alimentos), solamente se hacen contrataciones por seis meses.

17 PDH. *Informe preliminar: Impactos de los monocultivos en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Misión a Suchitepéquez y Retalhuleu, visita conjunta OACNUDH-PDH.* Marzo de 2016. Pág. 1.

18 Ídem. Págs. 3-22.



- Expresan que cuando un(a) niño(a) es diagnosticado(a) con desnutrición aguda, no les es posible seguir las recomendaciones que dan en el puesto de salud (dietas que incluyen productos cárnicos, entre otros de alto costo) por falta de recursos económicos.
- En 2014 y 2015 las familias perdieron sus cosechas por la sequía. En 2016 algunos no sembraron por miedo y los que sembraron perdieron la mitad de sus cosechas por plagas.
- Expresan particularmente sobre el acceso a tierras,
 - o Ha disminuido la producción de granos básicos para el autoconsumo por la poca disponibilidad de tierras en arrendamiento para este tipo de cosechas y la alta disponibilidad de tierras en arrendamiento para monocultivos.
 - o Se ha presentado la posesión pública y clandestina de las propiedades de los comunitarios que no tenían en la documentación legal.
 - o Debido al excesivo uso de la tierra, mucha de ella ya no es tan fértil como hace algunos años.
 - o Algunas comunidades han recibido tierras con el apoyo de FONTIERRAS, pero la mayor parte de estas no es fértil.
- Expresan particularmente del acceso al agua,
 - o En época de verano desvían los ríos.
 - o Los pozos mecánicos que han implementado para los monocultivos han secado los pozos artesanales y obligan a buscar agua a mayor profundidad. Hace tres años excavaban de 7 a 8 metros, ahora necesitan excavar de 18 a 20 metros. En una sola comunidad se reportan 34 pozos secos.
 - o Las comunidades que no tienen pozos artesanales acuden a ríos para poder utilizar el agua, pero a veces el agua del río es amarilla, tiene basura y espuma.
 - o Las fumigaciones aéreas contaminan el agua.
 - o La vinaza que se produce por el procesamiento de la caña de azúcar está contaminando el agua, por infiltración o por arrastre a los cuerpos de agua sin tratamiento alguno. En ocasiones el agua que consumen es de color amarillento y con un olor y sabor desagradable.
 - o No se han realizado pruebas sobre la calidad del agua que consumen las comunidades, ni por parte de las municipalidades, ni por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).
- Denunciaron afecciones a la salud provocadas por la contaminación en agua y aire, el aumento en la reproducción de vectores de enfermedades (moscas y zancudos), enfermedades respiratorias en tiempo de zafra y enfermedades laborales para quienes trabajan en los ingenios (principalmente golpes de calor, problemas respiratorios, quemaduras, deshidratación, insolación e insuficiencia renal).



Además de estas vulneraciones, los trabajadores no cuentan con estabilidad laboral, solo los empleados permanentes cuentan con afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); en su mayoría no les brindan equipo de protección y es sabido sobre el consumo de drogas y estupefacientes para el dolor y aumento de la energía, por mencionar las principales condiciones.

En relación con el acceso a tierras y recursos naturales, no deben olvidarse casos emblemáticos y positivos en 2016, como el amparo definitivo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que determinó que con la autorización de proyectos mineros en La Puya, San Pedro Ayampuc, se violaron los derechos económicos, sociales y culturales de los pobladores¹⁹, y también el fallo de la Corte de Constitucionalidad (CC) en relación con la suspensión temporal del Decreto 06-2014 que aprueba el Protocolo de Nagoya²⁰.

En el análisis de temas controversiales como la expansión de los monocultivos, el crecimiento de la industria extractiva o la experimentación con organismos vivos no modificados, debe sobresalir el enfoque en derechos humanos, poniendo en el centro de los supuestos, la dignidad del ser humano para la emisión de leyes, políticas, planes y proyectos.

El Estado de Guatemala debe analizar con cautela los modelos de desarrollo económico a funcionar en el país, tomando como premisa principal que ninguna actividad lucrativa vulnere de ninguna forma los derechos de las comunidades. La búsqueda del ejercicio de los derechos humanos pretende que prevalezca el bien común sobre los intereses económicos y la toma de decisiones alrededor del lucro oculta las necesidades en términos monetarios; esto impide que el Estado responda asertivamente a la población.

Capacitación y recursos técnicos para la producción de alimentos

El MAGA es la institución responsable de atender los asuntos concernientes a la producción agrícola y entre sus actividades debe fortalecer los procedimientos de disponibilidad y acceso a la información estratégica a productores²¹.

Sumado a ello, en la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica (ENPDC), lanzada por el actual gobierno como medida para paliar la situación del país, esta cartera tiene un papel protagónico, y es la responsable de una de las cuatro acciones prioritarias definidas por la misma.

El principal programa del MAGA para la capacitación y recursos técnicos a agricultores de subsistencia e infrasubsistencia es el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), pilar del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER).

Entre 2015 y 2016 el programa atendió a más de un millón y medio de hogares de infrasubsistencia y subsistencia. Sin embargo, la cantidad de hogares atendidos hasta septiembre de 2016 representan el 14% de los atendidos en 2015, mostrando una importante disminución en la atención y regresividad en la realización del derecho a la alimentación.

19 Corte Suprema de Justicia (CSJ). Amparo 1592-2014.

20 Corte de Constitucionalidad. Suspensión provisional por Expediente 2606-2016 de 09.06.2016.

21 Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114.97. Artículo 29.



**Cuadro No. 3. Cantidad de hogares atendidos por el PAFFEC
en 2015 y hasta agosto de 2016**

Tipo de agricultura	Cantidad de hogares	
	2015	2016
Agricultura de infrasubsistencia	162,061	107,876
Agricultura de subsistencia	1,267,566	98,421
SUBTOTAL por año	1,429,627	206,297
TOTAL 2015-2016	1,635,924	

Fuente: Modificado de MAGA: Oficio DM-MM-1135-2016 de 12.09.2016, Pág. 4.

Además de lo anterior, la más reciente Encuesta de Empleos e Ingresos demostró que aproximadamente 28.8% de la Población Económicamente Activa (1'842,095 personas) trabajan en actividades agrícolas²². Esto sugiere que la cantidad de hogares atendidos por el PAFFEC (206,297) representan un poco más del 10% de toda la población que se dedica a la agricultura²³.

Por otra parte, el MAGA informó que los mismos Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER) que funcionaban en 2015 continúan en 2016, sin haber formado nuevos.

Al analizar los datos por departamento se observa que solamente tres de los cuatro departamentos con municipios priorizados en la ENPDC sobresalen entre aquellos con mayor cantidad de CADER funcionando (10 primeros lugares en Cuadro No. 4).

Este señalamiento es importante pues dicha estrategia supone atender con todas las intervenciones a las mismas familias, incluyendo el componente de "disponibilidad de alimentos e ingresos y economía familiar". En Quiché no se ven estos esfuerzos. Sumado a ello, se debe tomar en cuenta que están funcionando los mismos CADER, pero se está atendiendo a menos hogares.



²² Instituto Nacional de Estadísticas (INE). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI 1-2016*. Agosto, 2016. Pág. 51.

²³ Esta es una estimación, en el supuesto de que habría una persona dedicada a la agricultura por hogar, aunque es un estimado.

Cuadro No. 4. Cantidad de CADER que funcionaban en 2015 y permanecen hasta agosto de 2016

No.	Departamento	No. CADER	No.	Departamento	No. CADER
1	Huehuetenango	667	12	Zacapa	278
2	Suchitepéquez	623	13	Jutiapa	273
3	San Marcos	472	14	Quiché	260
4	Chiquimula	400	15	Sololá	234
5	Alta Verapaz	384	16	Sacatepéquez	229
6	Quetzaltenango	358	17	Petén	211
7	Guatemala	321	18	Retalhuleu	210
8	Chimaltenango	314	19	Jalapa	196
9	Santa Rosa	314	20	Izabal	189
10	Baja Verapaz	308	21	El Progreso	134
11	Escuintla	296	22	Totonicapán	109
				Totales	6,780

Fuente: Modificado de MAGA: Oficio DM-MM-1135-2016 de 12.09.2016, Pág. 4.

En abril de 2016, la Defensoría del Derecho a la Alimentación realizó una supervisión a la Dirección de Coordinación Regional de Extensión Rural (DICORER) del MAGA. En la misma se encontró que a la fecha de la supervisión aún no se había realizado la contratación de personal para el extensionismo agrícola y al mes de agosto persistía esta irregularidad, por lo cual el PAFFEC no estaba funcionando de forma regular²⁴.

Según el informe circunstanciado del MAGA al PDH, en 2016 solamente hay contratados 509 extensionistas agrícolas, cuando en 2014 habían contratados 2,002, y en 2015 habían 1,285 y la recomendación del PDH en ambos años iba encaminada a reforzar el PAFFEC con recursos tanto humanos como materiales²⁵.

Esta falta de contrataciones puede explicarse, en parte, al recorte en la asignación presupuestaria que presenta la actividad “agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina”. Dicho recorte representó más del 80% al inicio de año, en relación con 2015; posterior a las modificaciones presupuestarias este recorte representa el 55% del presupuesto de 2015.



24 PDH/Defensoría del Derecho a la Alimentación. *Informe de Monitoreo PAFFEC, Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación –MAGA-. Dirección de Coordinación Regional de Extensión Rural –DICORER/MAGA. Agosto, 2016. Informe preliminar.*

25 PDH. *VIII Informe del Procurador de los Derechos Humanos al CONASAN, Situación del derecho a la alimentación en Guatemala a tres años del Pacto Hambre Cero. 2015. Pág.13.*

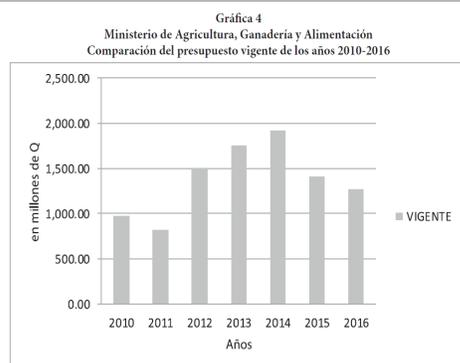
Cuadro No. 5. Presupuesto para el programa de agricultura familiar del MAGA en 2015 y 2016

Presupuesto	Asignado	Vigente	Devengado	% ejecución
2015	436'248,969.00	358'879,964.00	88'571,073.77	24.68
2016	81'063,492.00	195'952,697.00	132'777,811.13	67.76

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN hasta el 06.09.2016

En este sentir, la Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas (CONGECOOP) y el Instituto por la Democracia (ID) revelaron en un estudio conjunto que el presupuesto del MAGA representa solamente el 0.24% del PIB y que mientras en años anteriores las actividades agrícolas mostraban un panorama alentador por un aumento constante del presupuesto, a partir de 2015 la asignación presupuestaria para estas actividades ha mostrado un descenso²⁶.

Gráfica No. 3. Comparación del presupuesto vigente para el MAGA de 2010 a 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN.

Fuente: CONGECOOP e ID, Informe sobre el monitoreo del presupuesto (MAGA y MSPAS). Julio, 2016. Pág. 33.

Para 2017, el MAGA contempla la ejecución del Gran Plan Nacional Agropecuario (GPNA) que buscará que los productores de infra y subsistencia se conviertan en productores excedentarios y que los ya establecidos puedan comercializar fácilmente sus productos. Esto se logrará por medio de cinco ejes estratégicos que contemplarán el fortalecimiento del sistema nacional de extensión rural, acceso a riego, vigilancia sanitaria y fitosanitaria permanente, y un amplio proyecto de encadenamientos productivos.

La cartera de agricultura declaró que en abril solicitó un presupuesto de Q 2,800'000,000.00, de los cuales Q 2,311'800,000.00 serían para ejecutar el GPNA. No obstante, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) recomendó al MAGA Q 1,390'300,000.00 y por ende se redujo a Q 969'400,000.00 el presupuesto del GPNA.

En relación con lo anterior se resalta que la voluntad política se ve reflejada en la asignación presupuestaria.

El Estado no puede continuar ausente en la generación de oportunidades de desarrollo para las(os) guatemaltecas(os), especialmente en aquellas relacionadas con la agricultura, las cuales se ajustan al actual perfil económico del país.

²⁶ Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGECOOP) e Instituto por la Democracia. *Informe sobre monitoreo del presupuesto*. Enero a junio 2016. Guatemala. Pág. 32.



Es innegable que Guatemala es un país agrícola, que brinda ganancias tanto para la economía global (productos de exportación) como para la economía interna (28.8% de la Población Económicamente Activa son agricultores). Empero las realidades de ambos sectores agrícolas son abismalmente diferentes y la realización del derecho a la alimentación se vulnera en los sectores de infrasubsistencia y subsistencia en la ineficiencia e inoperancia del Estado, tanto para el desarrollo de dichos sectores, como para generar alternativas y capacidades que diversifiquen el perfil económico del país y abran así más oportunidades, particularmente a los jóvenes y las mujeres.

Acceso de la población a alimentos

Situación laboral en Guatemala

Según la más reciente Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), 1-2016, en Guatemala el 61.5% de las personas son Población Económicamente Activa (PEA)²⁷, el 11.5% están en subempleo visible²⁸ y el 3.1% se encuentran en desempleo.

Pese a que la mayor parte de la población trabaja y está en búsqueda de más oportunidades, los ingresos laborales son escasos. La ENEI reporta que el ingreso promedio en el ámbito nacional fue de Q. 2,131.00, lo cual no supera la tarifa de salario mínimo establecida en 2015 ni en 2016. Sumado a ello, la brecha entre el quintil que percibe menos recursos (Q. 414.00) y el quintil con mayor riqueza (Q. 5,836.00) es de 14 veces el valor del menor quintil; además, el 60% de la población tienen ingresos menores al promedio nacional.

Sumado a ello, datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)²⁹, indican que el salario mínimo comunitario se ha establecido entre Q. 53.00 y Q. 54.00 diarios entre 2015 y 2016. Esto representa un salario total de Q. 1,590.00 a Q. 1,620.00, suponiendo 30 días de trabajo y entre Q. 1,080.00 y Q. 1,060.00, suponiendo 20 días de trabajo, cifras similares al salario promedio para quienes realizan actividades agrícolas reportado por la ENEI (Q. 1,072.70).

Un estudio reciente sobre percepción de la inseguridad alimentaria y nutricional en el hogar reveló que el 77.4% de los hogares de Guatemala se sienten inseguros respecto de la cantidad y calidad de su alimentación, para sí y su familia. Esta percepción es de niveles más severos (hambre) en hogares en condición de pobreza, rurales e indígenas, con hijos(as) menores de edad, mayor hacinamiento y salarios más bajos³⁰.

27 PEA: 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 también 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.

28 Subempleo visible se reporta en quienes realizaron sus labores bajo alguna de las siguientes condiciones: trabajaron menos horas que la de una jornada laboral normal (40 horas semanales para el sector público y 48 para el privado); incurrieron la descripción anterior de manera involuntaria o manifestaron que tenían el deseo y que estaban posibilitados de laborar más tiempo.

29 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). *Pronóstico de Seguridad Alimentaria y Nutricional - Período junio, julio, agosto 2016*. Junio 2016. Pág. 3. Disponible en: http://www.siansan.gob.gt/Portals/0/Pronostico/PRONOSTICO_SAN_JUNIO_AGOSTO_2016.pdf, consultado el 02.08.2016.

30 Instituto McGill para la Seguridad Alimentaria Global; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO); Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN); Instituto Nacional de Estadística (INE). *Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria, ENCOVI 2014*. Presentación de resultados. Diapositiva 26.



Las condiciones salariales precarias, sumadas a la pobreza y la ausencia de oportunidades para la construcción de un proyecto de vida personal y familiar han provocado un aumento de la migración internacional a los Estados Unidos de América (EE. UU.)³¹. Este contexto social se relaciona directamente con el derecho a una alimentación adecuada, particularmente en la dimensión del acceso económico a los alimentos. Es por ello que en esta sección se abordan tres importantes temas que se relacionan a la misma: las acciones del Estado para garantizar el acceso económico a los alimentos, los bajos ingresos que no permiten el pleno goce del derecho a una alimentación adecuada y la migración como un fenómeno que debiera buscar el desarrollo social.

Acciones del Estado a favor del acceso económico a los alimentos

Tanto el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) como el Ministerio de Economía (MINECO) realizan dentro de sus funciones acciones, que promueven la realización del derecho a la alimentación a través del acceso económico de los alimentos, particularmente en la creación o gestión de oportunidades de empleo.

El MTPS proporciona servicios de gestión de empleo, actividades promocionales, formación y capacitación y orientación laboral a la población en general. Uno de los espacios que es aprovechado para el ejercicio de sus funciones son las Ventanillas Únicas Municipales de Empleo (VUME)³².

Según los mismos informes, en 2016 se han firmado convenios con diez municipalidades para apertura de VUME, esto en Guastatoya, El Progreso; Villa Nueva y Mixco en Guatemala; Patzún, Chimaltenango; Cobán, Alta Verapaz; Quetzaltenango, Quetzaltenango; Antigua Guatemala, Sacatepéquez; Chiantla, Huehuetenango; Teculután, Zacapa; San Pedro La Laguna, Sololá.

Asimismo, la cartera de Trabajo reporta que en este mismo período han realizado 14 eventos para la promoción de empleo (gestión nacional, ferias de empleo, jornadas, quioscos) en los cuales se ha logrado incorporar a 17,441 personas en la bolsa electrónica de trabajo.

Por su parte, el MINECO informó que con su programa “Tejiendo alimentos”, han asistido a 2,091 personas (que corresponde al 74% de su meta anual) con entrega de materias primas, asistencia técnica y desarrollo de colecciones de productos promocionados en ferias regionales e internacionales para promover los productos elaborados en 43 municipios de nueve departamentos, cuatro de los cuales están focalizados según la ENPDC. Además de haber brindado capacitación microempresarial a líderes de los 43 municipios³³.

La importancia de la promoción y gestión del empleo es una tarea que incuestionablemente inicia nuevas etapas de desarrollo para el país, pese a ello el poco impacto en el ámbito nacional que pueden representar las acciones realizadas en 19,532 personas, frente a un 3.1% de la población (203,707) que la más reciente ENEI registró como desempleadas o 762,482 personas subempleadas. Sumado a que en Guatemala impera una cultura de no medir o evaluar los programas y por ende se desconoce los resultados reales, aquellos que únicamente percibe la (el) titular de derechos.

31 Procurador de los Derechos Humanos. *Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2015*, Pág. 180.

32 Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. Oficio No. DM 313-2016/ALTS/ks de 14.09.2016. Pág. 2-5.

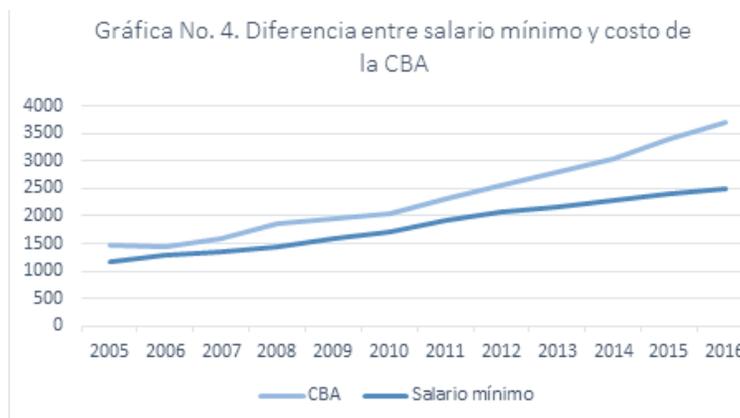
33 Ídem.



Relación entre los ingresos laborales y el costo de la CBA

Los datos sobre ingresos laborales son más relevantes en el contexto del costo de la alimentación y otras necesidades básicas. Desde hace ya varios años se ha descrito la importante diferencia que hay entre el salario mínimo y la canasta básica de alimentos (CBA).

Esta diferencia se puede apreciar en la gráfica a continuación, en donde resalta que a partir de 2011 la misma ha ido en aumento lineal, y la brecha entre el salario y el costo de la CBA se hace más grande, revelando que cada año es más difícil obtener la CBA.



Fuente: Elaborada por DIDH con datos de IPC y MTPS (promedios de datos mensuales hasta julio de 2016).

Estas diferencias demuestran que aunque el INE participe en la Comisión Nacional del Salario para presentar su opinión técnica en la definición de los salarios mínimos, esta no es tomada en cuenta.

En este sentido el MTPS reportó que las tres Comisiones Paritarias de Salario Mínimo (Agrícola, no agrícola y exportadora y maquila) iniciaron sus reuniones en mayo de 2016, para presentar las propuestas de salarios mínimos para 2017. El sector laboral de cada comisión proponía incrementos del salario entre Q 125.00 y Q 140.00; mientras que el sector empresarial de todas las comisiones proponía mantener vigente el salario mínimo de 2016³⁴.

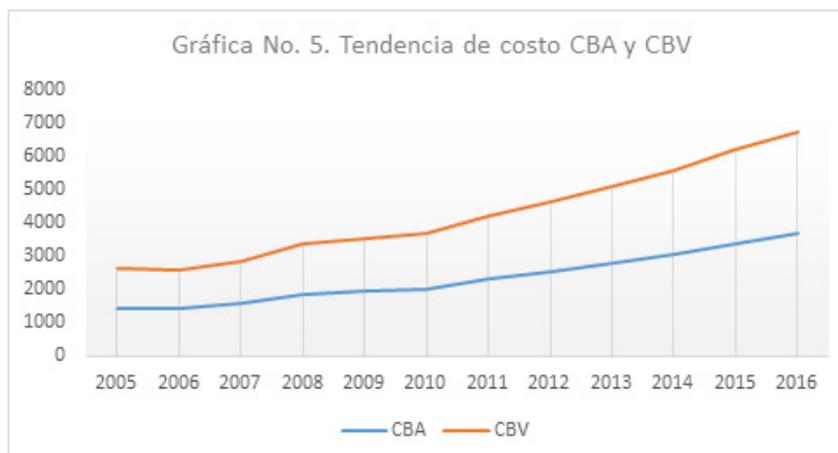
Ello muestra que existen intereses polarizados entre distintos sectores y que es necesario que el Estado participe y vele por proteger los derechos laborales de la población, que a su vez, por la interseccionalidad de los derechos, se relacionan con el derecho a la alimentación y a otros DESC.

Por otra parte, es necesario recordar que la Observación General No. 12 declara que *“la accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas”*³⁵.

34 Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. *Op. Cit.* Pág. 1.

35 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general No. 12 sobre El Derecho a una Alimentación Adecuada*. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf?view=1>, consultado el 02.08.2016.

La gráfica a continuación refleja cómo a través de los años la brecha económica entre el costo de la CBA y la canasta básica vital (CBV) ha ido en aumento³⁶. Esto supone que para una familia adquirir alimentos implique renunciar algunos de los servicios básicos que se incluyen en la CBV (agua, energía eléctrica, vestuario, vivienda, salud, transporte, recreación, educación, etcétera).



Fuente: Elaborada por DIDH con datos de IPC (promedios de datos mensuales hasta julio de 2016)

Al relacionar estos datos con la anterior declaración sobre la accesibilidad económica, y tomando en cuenta que la más reciente Encuesta de Condiciones de Vida se reveló que la pobreza en Guatemala aumentó en 8.1 puntos porcentuales en menos de diez años, se puede afirmar la preocupante situación de regresividad del derecho, no solo a una alimentación adecuada, sino también a la salud, educación, vivienda, entre otros.

El anterior análisis, aunque es útil para comparar los ingresos y el costo de algunos artículos, se realiza conociendo las fallas técnicas que rodean el cálculo de la CBA para su interpretación de la situación del derecho.

En primer lugar, el uso de una metodología que continúa desde 1994, la cual en algunos aspectos ha quedado obsoleta (cantidad y tipo de productos a incluir, aporte energético de los mismos, tamaño promedio de una familia, entre otros)³⁷. Seguido a ello, el cálculo de la CBA en Guatemala es una medida meramente económica y no toma en cuenta la calidad nutricional de sus productos, a diferencia de otros países en donde se ha logrado una mezcla de ambos aspectos³⁸. Muy probablemente al ajustar datos con estos aspectos la CBA sería aún más costosa de lo que es ahora.

36 Se reconoce que el costo de CBV siempre será mayor al de CBA pues está incluida dentro de CBV.

37 Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN), Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). *Elementos para el cálculo de los salarios mínimos en Guatemala*. Febrero, 1994. Pp.24-29.

38 Plaza Pública/ Carmen Quintela Babio. *La canasta que aplaca el hambre, malnutre y engaña a los salarios*. 05.07.2016. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-canasta-que-aplaca-el-hambre-malnutre-y-engana-los-salarios>, consultado el 02.08.2016.



Las remesas familiares y su efecto en el desarrollo

En el 2000 había 480,665 migrantes guatemaltecos en Estados Unidos de América (EUA), para el 2012 la cantidad de migrantes ascendía a 853,530, de los cuales 560,000 (65.6%) se encontraban en situación irregular y 221,443 (25.9%) tenían ciudadanía³⁹. Para 2015 se estimaba que aproximadamente 1'800,000 guatemaltecos se encontraban en EUA y 136,322 en países del resto de América, así como en Europa, África y Oceanía⁴⁰.

Las remesas⁴¹ de los guatemaltecos migrantes han impactado en el comportamiento de las variables económicas en el país. Solamente en los últimos 15 años (2000 a 2015) Guatemala aumentó de 17 a 25% la recepción de divisas por remesas familiares⁴².

Durante el período de 2007 a 2012 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) registró que las remesas superaron los montos de divisas provenientes de las exportaciones de café, azúcar, banano, cardamomo y petróleo y aunque las exportaciones totales superaban el monto de remesas, estas podían contribuir al déficit de la balanza comercial⁴³. De acuerdo con el Perfil Migratorio de Guatemala en 2012 había 4'991,537 de guatemaltecos que se beneficiaban con remesas⁴⁴.

Según el Banco de Guatemala, en 2015 la demanda interna en la economía nacional mostró un dinamismo importante apoyado por el consumo, resultado del significativo flujo de remesas familiares, entre otros factores. Asimismo, el flujo de remesas tuvo efectos en la balanza de pagos ya que se registró un superávit en el ingreso secundario (US\$ 7,079'100,000) asociado al flujo de remesas familiares, lo cual contribuyó a que a finales de 2015 el saldo de la balanza de pagos fuera positivo⁴⁵.

En 2016 se proyecta un mayor ingreso de divisas por remesas familiares (entre 10 y 14%) flujo que dinamiza la producción⁴⁶. A continuación se muestran los ingresos anuales de divisas por remesas familiares de los últimos 8 años:

**Cuadro No. 6. Monto Anual de Remesas en Guatemala
(En miles de dólares americanos)**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
3,912,286.8	4,126,784.1	4,378,032.0	4,782,728.7	5,105,189.0	5,544,097.6	6,284,977.8	4,048,380.5

*Cifras hasta julio de 2016.

Fuente: Banco de Guatemala. Departamento de Estadísticas Macroeconómicas. Ingresos de Divisas por Remesas Familiares.

Las remesas de los migrantes guatemaltecos han tenido un rol importante en dos sentidos: en la economía nacional constituyen un factor generador del Producto Interno Bruto (PIB) y en la familia se constituye un apoyo para satisfacer necesidades básicas⁴⁷.

39 CEMLA, BID. *El Perfil de la población de origen guatemalteco en Estados Unidos*. 2014. P.p. 6,23.

40 Prensa Libre. *Cifras de Guatemala. Recopilación de indicadores*. 11 de agosto de 2016. Pág. 18.

41 Suma de dinero ganada o adquirida por no nacionales, trasferida a su país de origen. Fuente: OIM.

42 Diario de Centro América. *Económicas: Guatemala Lidera el ingreso de remesas*. 18 de agosto de 2016. Pág. 8.

43 OIM. *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*. Pág. 117.

44 Dato más reciente. OIM. *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*. Junio 2013. Pág. 115.

45 Banco de Guatemala. *Estudio de la Economía Nacional 2015*. Pág. 2 y 3

46 Prensa Libre. *Mundo Económico. Sucesos marcan un ritmo lento*. Pág. 24.

47 PDH. *Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2015*. P.p. 181.





Desde el punto de vista macroeconómico, a partir de 2002 el flujo de remesas familiares creció un 144% con respecto de 2001, pasando de 3.5% a un 7.7% en relación con el PIB⁴⁸. En 2015 las remesas representaban el 10% del PIB⁴⁹.

Según el Banco de Guatemala, en 2015 todos los componentes que integraban el PIB por el destino del gasto⁵⁰ mostraron tasas positivas; especialmente el gasto de consumo. Como efecto de ello, el gasto de consumo final de los hogares, entre otros, tuvo un crecimiento del 5.8% en 2015, en relación con 2014 (3.9%) y entre los factores asociados al incremento en el ingreso de los hogares se encuentra un mayor flujo de remesas familiares⁵¹.

Desde el punto de vista microeconómico, en 2010 OIM registró que el 49.4% de las remesas se utilizaban en consumo final (alimentación, vestuario, transporte, bienes no duraderos y duraderos en menor medida); el 20.4% en inversión y ahorro; el 18.4% en consumo intermedio (materias primas para procesos productivos); y el 11.9% en inversión social⁵². Destaca que este comportamiento económico no favorece el ahorro y la inversión necesaria para el aumento de la capacidad productiva del país⁵³.

En 2015 el uso de remesas familiares para el consumo prevaleció, esto de acuerdo con las tendencias registradas por el Banco de Guatemala en el PIB por destino de gasto.

Si bien las remesas han constituido una fuente fundamental de ingresos a la macro y micro economía, destinada al consumo nacional, a corto plazo no representan ningún cambio sustancial debido a que el sistema no genera las oportunidades para el desarrollo local.

En Guatemala hay indicadores estructurales que reconocen la importancia de fomentar el desarrollo con el fulgo económico procedente de las remesas, entre ellos la Política Sectorial en Materia de Migración y Empleo, incluida en la Ley de Desarrollo Social; la Política de Desarrollo Social y Población; y la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSAN), la cual contempla la promoción de proyectos productivos para mejorar la calidad de vida, procurando fomentar que las remesas sean destinadas a inversión productiva⁵⁴.

Pese a ello, el Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015 registró que no se ha logrado una mejora sustancial de la calidad de vida de la población con las remesas. Los principales departamentos receptores de remesas, a saber, son los departamentos de Guatemala con 20.6%; San Marcos con 9.5% y Huehuetenango con 9.1%⁵⁵. No obstante, de estos tres departamentos dos se caracterizan por sus altas prevalencias de desnutrición crónica y de pobreza.

48 OIM. *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*, P.p. 39.

49 PDH. *Informe Anual Circunstanciado: Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores*. Pág. 181.

50 Exceptuando el gasto de consumo final del Gobierno.

51 Banco de Guatemala. *Estudio de la Economía Nacional 2015*. Págs. 30 y 31.

52 OIM. *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*, P.p. 120.

53 OIM. *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*, P.p. 121.

54 Eje programático Acceso de la Población a los Alimentos (10.2.2). Política de SAN 2005. Gobierno de Guatemala.

55 OIM. *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*, P.p. 120.

Lo anterior puede relacionarse con la baja capacidad del Estado para responder a las demandas y necesidades de la población guatemalteca, reflejadas en factores como la calidad de mecanismos de la gestión del desarrollo social, así como en la gestión de los procesos y la cantidad de recursos invertidos en el cumplimiento de la Política de Desarrollo Social y Población⁵⁶.

Otro proyecto que se debe mencionar es el Plan Alianza para la Prosperidad, el cual, impulsado por el Gobierno de EUA ha invertido en diferentes rubros como las Pequeñas y Medianas Empresas, el mercado eléctrico, la seguridad, entre otros, los cuales no llegan a las familias más vulnerables.

Por su parte, el único esfuerzo directamente relacionado al desarrollo rural es el enfocado a la agricultura familiar, el cual debiera promover el acceso a tierra, créditos, semillas, sistemas de riego, etcétera, situación que no se ha materializado. Esto se deduce por las condiciones antes descritas (sección de disponibilidad de alimentos), pese a que el presupuesto vigente para el MAGA, dentro del Plan, es de Q 377'000,000.00⁵⁷.

Debe enfatizarse que es obligación del Estado la realización de los derechos humanos por medio de la promoción de condiciones de desarrollo que garanticen el acceso económico de los alimentos, previo el ejercicio de otros derechos como el acceso a la educación, un empleo digno, salarios justos, por mencionar algunos.

Programas sociales

Los programas sociales figuran entre el pilar del acceso debido a que históricamente los mismos surgen como una respuesta del Estado para solventar, sea el acceso físico o económico a los alimentos de aquellas personas que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad y no pueden procurarse por sí mismos el alimento para sí y sus familias. El acompañamiento del Estado en este tipo de acciones responde a la obligación de facilitar el derecho a una alimentación adecuada.

Aunque los programas sociales no se limitan exclusivamente a ser de índole alimentario, existen en Guatemala dos instituciones que realizan acciones relacionadas a la alimentación. Una de ellas es el MAGA, por medio del programa de Alimentos por Acciones y otros programas de asistencia a familias en población vulnerable; y otra de ellas es el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que cuenta con los programas de Mi Bolsa Segura, Comedores Seguros y Transferencias Monetarias Condicionadas (TCM) por salud o educación.

Programas sociales del MAGA

Respecto del MAGA, el programa Alimentos por Acciones consiste en proveer raciones alimentarias⁵⁸ en una modalidad retributiva por la participación de la población rural

56 SEGEPLAN. Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015. Noviembre 2015. Pág. 81.

57 Programa Nacional de Competitividad de Guatemala (PRONACOM). *Plan de la Alianza para la Prosperidad en el triángulo norte*. Sección: Presupuesto nacional. Disponible en: https://www.pronacom.gt/proyectos/plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triángulo_norte/presupuesto_nacional, consultado el 18.10.2016.

58 Contenido: maíz (no especifica cantidad), frijol (30 lb), arroz (30 lb), hojuelas de avena (8 unidades de 1 Kg.), mezcla de maíz y soya (no especifica cantidad), harina de maíz *nixtamalizada* (30 lb), aceite vegetal (no especifica cantidad) y bebida nutritiva (24 unidades de 200ml). Fuente: Informe Circunstanciado de MAGA a PDH (DM-MM-1135-2016 de 12.09.2016).





organizada para crear activos comunitarios productivos que buscan reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria⁵⁹.

Los proyectos realizados por la comunidad organizada durante 2016 han sido relacionados a la conservación de suelos (barreras vivas), creación de aboneras individuales y colectivas, huertos familiares comunales e individuales, mini riego, reforestación, conservación ambiental (limpieza de malezas acuáticas en lagunas, lagos y canales) otros proyectos comunitarios de desarrollo como construcción y/o rehabilitación de sistemas de abastecimiento de agua, caminos, escuelas, letrinas, salones comunales y casas⁶⁰.

En 2016, este programa se extendió a Jutiapa, Petén, Quiché y Retalhuleu y se suprimió en Guatemala, Quetzaltenango y Totonicapán. Las familias asistidas en 2016 representan un 73% de las asistidas en 2015 (Cuadro No. 7). De seguir así, se puede pensar que a final de año se atenderá una cantidad similar de familias en este programa.

Cuadro No. 7. Familias asistidas con una ración de alimentos por el programa Alimentos por Acciones, durante 2015 y 2016

Departamento	Familias asistidas	
	2015	2016
Alta Verapaz	6,867	1,520
Baja Verapaz	6,365	2,784
Chimaltenango	1,195	1,077
Chiquimula	-	531
Escuintla	5,931	119
Guatemala	743	-
Huehuetenango	1,554	3,028
Jalapa	2,378	2,883
Jutiapa	-	3,328
Petén	-	1,000
Quiché	-	2,372
Retalhuleu	-	3,288
Quetzaltenango	2,014	-
San Marcos	11,010	4,595
Santa Rosa	9,230	8,957
Sololá	4,102	4,246
Suchitepéquez	600	561
Totonicapán	3,179	-
TOTAL	55,168	40,289

*Cada familia recibió una ración alimentaria según informe del MAGA.

Fuente: Elaboración propia con datos de MAGA Oficio DM-MM-1135-2016, de 12.09.2016. Pág. 11-12.

59 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). *Plan Operativo Anual 2016*. Pág. 90.

60 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. *Op. Cit.* Pág. 13.

Es notable que más del 50% de familias asistidas se ubican en Santa Rosa, San Marcos, Sololá y Retalhuleu, contrario a lo que se podía pensar dado lo planteado a la ENPDC en donde se remarcó que todas las acciones estarían focalizadas en Huehuetenango, Alta Verapaz, Quiché y Chiquimula.

Por otra parte, respecto del programa de asistencia alimentaria a la población vulnerable por riesgo y desastres, el MAGA ha brindado a un total de 65,365 raciones alimentarias en asistencia a niños(as) con desnutrición aguda (12,042), Centros de Recuperación Nutricional (36), familias en Inseguridad Alimentaria (51,044) y personas con medidas cautelares (2,283)⁶¹.

De estas asistencias, en Alta Verapaz se han entregado 4,162 a niños(as) con desnutrición aguda, familias en inseguridad alimentaria y por medidas cautelares, al igual Chiquimula, donde se han entregado 2,980 raciones por los mismos conceptos; en Huehuetenango se ha asistido a 2,217 niños(as) con desnutrición aguda y familias en inseguridad alimentaria, al igual que en Quiché donde se han brindado 1,618 durante 2016⁶².

Una vez más el tema del cumplimiento de la focalización de la ENPDC, puesto que en Jalapa se han brindado en este mismo período 10,226 raciones en este programa. De hecho, el 50% de estas entregas se realizaron en Jutiapa, Alta Verapaz, Retalhuleu, San Marcos, Quetzaltenango, Sololá y Santa Rosa. En esta lista no destaca Chiquimula, Huehuetenango o Quiché.

Desde la PDH se observa con optimismo que con el propósito de hacer efectivo el derecho a la alimentación de los niños y niñas menores de dos años se hayan establecido las acciones y estrategias para la atención en la ENPDC (como la focalización) y a su vez que los otros departamentos con vulnerabilidad que no fuera por desnutrición crónica sean atendidos, respetando el criterio de la universalidad de los derechos.

Sin embargo, los datos anteriormente presentados denotan que las acciones ejecutadas actualmente están dispersas y por ende se comprueba la falta de cumplimiento de los propios planes para el logro de los objetivos trazados.

Programas sociales del MIDES

En 2016 las nuevas autoridades del MIDES ingresaron a sus cargos con la promesa de un proyecto de combate frontal a la despolitización de los programas sociales. Unas de las decisiones que se tomó para ello fue la depuración de los registros de beneficiarios de programas sociales, aunado a continuar con el establecimiento del Sistema Nacional de Información Social (SNIS) y el cambio en la modalidad de la entrega de las bolsas de alimentos a una tarjeta de débito.

En relación con el SNIS, se debe mencionar que no es un proyecto de la actual administración, sino un componente sobre el cual varias instancias, incluyendo la PDH han insistido en la búsqueda de la transparencia en la entrega de los programas sociales. Su implementación se considera un avance importante en la realización de los derechos humanos, particularmente a la dignificación de las entregas de los programas sociales.

61 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. *Op. Cit.* Pág. 14-15.

62 Para ampliar vea anexo 1.



Según reporta la cartera de Desarrollo Social este sistema cuenta con cuatro módulos orientados a la integración de datos de la ejecución: el módulo del Registro Único de Usuarios Nacional (RUUN) –base de datos única de usuarios-, el módulo de Indicadores del Sistema Nacional de Información Social –indicadores de impacto, cobertura e inversión-, el Sistema de Fortalecimiento Institucional –datos estadísticos sobre la estandarización de mecanismos internos- y el Sistema de Gestión del Conocimiento –herramientas de asistencia técnica para las instituciones que integran información del RUUN-⁶³.

De 2013 a septiembre de 2016 se han integrado al RUUN 6’733,303 usuarios identificados a través de su Código Único de Identificación (CUI) de 16 instituciones que conforman el Gabinete Específico de Desarrollo Social⁶⁴. Sin embargo, en el portal web del SNIS solamente se reportan los programas brindados por siete instituciones (MINEDUC, MIDES, MINTRAB, Secretaría de la Esposa del Presidente –SOSEP-, Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM-, Ministerio de Infraestructura, Comunicaciones y Vivienda –MICIVI- y MARN).

Entre otros avances que reporta el MIDES en este tema están:

- La implementación de una metodología para la integración de datos al RUUN.
- El diseño de un formulario que permite la estandarización de información de los programas (Ficha de Identificación de Programas Sociales –FIPS-).
- El uso de un método de validación de datos a través del CUI validado por el Registro Nacional de las Personas (RENAP).
- La implementación del Sistema de Transferencia Automatizada de Datos (STAD), herramienta informática que minimiza la intervención humana en el proceso, ya instalada en las 16 instituciones de gobierno.
- La implementación de un portal del SNIS con información en línea, disponible y de acceso público (<http://mides.gob.gt/snis/>).
- Implementación de un sistema de fortalecimiento institucional
- Creación de un comité técnico sectorial y un comité tecnológico operativo.
- Creación de documentos adicionales de consulta y de soporte⁶⁵.

Como otro punto, a decir de Mi bolsa segura y su cambio de modalidad, en 2016 MIDES reportaba haber entregado esta tarjeta a 2,799 usuarios de los municipios de Chuarrancho, San Raymundo y San Juan Sacatepéquez del departamento de Guatemala, quienes reciben acreditaciones mensuales.

Según informes de la Defensoría del Derecho a la Alimentación, el MIDES tenía proyectado en junio que para diciembre se tendría un padrón de 14,000 titulares en los 17 municipios del

63 Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. Oficio DS-1274-2016/JGMC/vjsc/amrr de 13.09.2016. Informe sobre el Sistema Nacional de Información Social. Págs. 3-11.

64 Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), MAGA, MARN, Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE), Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), MIDES, MINECO, MINEDUC, MSPAS, MINTRAN, Secretaría de Bienestar Social (SBS), Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).

65 Ídem.



departamento de Guatemala⁶⁶. Esta meta es ambiciosa al conocer el actual padrón y la PDH seguirá dando acompañamiento al cumplimiento de la misma.

La diferencia de la cantidad de beneficiarios en 2015 y 2016 es amplia. Se conoce que en 2015 se habrían entregado raciones de alimentos a 260,000 familias de los 17 municipios de Guatemala con un 95.72% del presupuesto ejecutado (Q 86'728,020.48)⁶⁷. Mientras que en 2016 el presupuesto vigente es mayor (Q 91'099,448) a septiembre solamente se había ejecutado un 7.45% de los recursos asignados a esta actividad⁶⁸.

Por su parte, los comedores sociales también enfrentaron un recorte importante de presupuesto (en 2016 tuvo un recorte de Q 19'825,982), el cual se reflejó en el cierre de siete de ellos, dejando en funcionamiento los comedores Roosevelt, Santuario, Quetzaltenango, Unidad Nacional de Oncología Pediátrica –UNOP–, San Marcos, Mixco Comunidad y Jutiapa. La ubicación de los comedores obedece a estar cerca de centros hospitalarios, con excepción al Comedor Mixco Comunidad.

Pese a que no se clausuraron por completo todos los comedores, hasta septiembre de 2016 estaban inoperantes ya que, según respuesta del MIDES, los mismos están en proceso de adjudicación de los Proveedores que suministrarán las raciones alimenticias. Por lo anterior, se cuestiona la ejecución de Q 3'272,749.86 relativa a los comedores sociales, si estos no están en funcionamiento. Los rubros en los que se presenta mayor gasto son los relacionados a personal en el renglón 021, bonos a personal temporal (renglón 027), telefonía y alimentos para personas.

Por último, acerca de las TCM por educación y salud, el MIDES informó al PDH que se han hecho entrega de transferencias de educación a 236,128 familias; mientras que por salud a 161,068 familias. Es notable que en la página del SNIS se reporten 7,621 y 16,378 titulares menos en cada TCM, revelando una falta de actualización del portal web.

De las TCM también se quiere destacar que según el registro enviado por el MIDES de las TCM de salud, especificadas por departamento, en todos los departamentos se han hecho entregas, siendo Alta Verapaz, San Marcos y Quiché los departamentos en donde se han hecho mayor número de entregas a usuarios, apegándose a la focalización en cierta medida y dejando pendiente una mayor cobertura a Huehuetenango, departamento con mayor cantidad poblacional seguido de Guatemala⁶⁹, y Chiquimula.

Los recortes presupuestarios y la falta de ejecución en esta cartera dejan en claro que la prioridad del actual gobierno no son los programas sociales. Pero desde la PDH se desea recordar, que si bien estos programas han sido en años anteriores utilizados erróneamente con fines partidistas, su fin jamás fue este. Al suspender o cancelar los programas se corrió el riesgo de dejar en el abandono al 23.4% de la población que actualmente vive en pobreza extrema y quienes son sujetos de derechos.

66 PDH/Defensoría del Derecho a la Alimentación. *Informe Monitoreo Programas Sociales: Transferencias Monetaria Condicionadas, Mi Bolsa Segura y Mi Comedor Seguro*. Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-. Junio, 2016. Informe preliminar. Pág.12.

67 *Ídem*.

68 Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN). Reporte generado el 26.09.2016.

69 Instituto Nacional de Estadística (INE). Caracterización República de Guatemala. S/F. En: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pNHMXzxy5FFWmk9NHCrK9x7E5Qqvvy.pdf>, consultado el 26.09.2016.



En relación con ello, hallazgos de la Defensoría de la Alimentación revelaron que una de las debilidades para la ejecución de los programas es la falta de contratación de Coordinadores Departamentales y Delegados Municipales del MIDES, lo cual limita la posibilidad de la autorización y llenado de fichas socioeconómicas de los titulares de derecho⁷⁰. La aceleración de este proceso ayudará a que se incorpore a estas personas que el Estado ha dejado pendiente en su obligación de facilitar el derecho a la alimentación y otros DESC.

El acceso físico, económico y el cambio climático

En 2015 el fenómeno del Niño permitió que el periodo canicular se adelantara, generando cambios climáticos que propiciaron la disminución de lluvias en regiones de nororiente, suroriente y centro del país. De acuerdo con los registros estadísticos llovió 15% menos de lo que debía llover y hubo una mala distribución de la lluvia. En agosto el Niño se encontraba en su etapa madura y se extendió hasta enero de 2016. Fue uno de los fenómenos en su tipo más fuertes desde 1997⁷¹.

Como consecuencia de estos fenómenos naturales, la escasez en la región oriente de Guatemala persiste. En 2015 se reportaron pérdidas totales de granos básicos en oriente y mayores al 75% en algunos sectores de occidente. Por esta situación, en 2016 las siembras se atrasaron y por ende las cosechas, colocando a estas familias en situación de vulnerabilidad por más de un año⁷².

El cambio climático y los fenómenos naturales desastrosos generalmente causan pérdidas materiales y humanas (directa o indirectamente). Un estudio de la FAO reveló que en los países en vías de desarrollo el sector agrícola absorbe un 22% del total de daños y pérdidas ocurridos por los peligros naturales⁷³.

En Guatemala las condiciones ambientales adversas afectan especialmente al 59.3% de la población que se encuentra en pobreza; al 23.4% de quienes viven en pobreza extrema; y el 31.7% de la población económicamente activa que trabaja en agricultura.

Pese a que la asistencia alimentaria, ha sido parte de la respuesta del Estado para facilitar el ejercicio del derecho a la alimentación, la cobertura de estos programas es insuficiente para todos los damnificados.

En algunos países latinoamericanos como Bolivia o México se han propuesto iniciativas para proteger a los agricultores de fenómenos climatológicos extremos, el Seguro Agrario



70 PDH/Defensoría del Derecho a la Alimentación. *Informe Monitoreo Programas Sociales. Op. Cit.* Pág. 10.

71 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). *Pronóstico de Seguridad Alimentaria y Nutricional - Período septiembre a noviembre 2015*. Septiembre 2015. Pp.7. Disponible en: <http://www.siinsan.gob.gt/PronosticoSAN>, consultado el 02.08.2016.

72 SESAN. *Pronóstico SAN junio 2015. Op. Cit.*

73 Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO). *The impact of disasters on agriculture and food security*. 2015. Pp. 4. En: <http://www.fao.org/3/a-i5128e.pdf>, consultado el 02.08.2015.

Universal⁷⁴ y el Seguro de Índices Climáticos⁷⁵, respectivamente. Estos seguros pretenden ser una herramienta financiera que busca reducir el impacto de los desastres climatológicos y a su vez existe evidencia de que mejoran el rendimiento de las cosechas (posterior al siniestro) y aumentan positivamente los ingresos y gastos de los hogares⁷⁶.

Aunque los estudios econométricos varían en cada país y están en la búsqueda de la sostenibilidad, estas iniciativas demuestran la voluntad del Estado en proteger el derecho a una alimentación adecuada para sus pobladores.

En Guatemala, el Congreso de la República de Guatemala conoció en enero de 2016 la iniciativa de Ley 4906, *Ley del seguro agropecuario y condonación de deuda agropecuaria, para cooperativas agropecuarias, comunidades indígenas dedicadas al cultivo de la tierra y pequeños campesinos que gocen de asistencia crediticia*, la cual deberá ser cuidadosamente analizada, con criterios técnicos, operativos, pero también con un enfoque de derechos humanos que busque la protección del agricultor de subsistencia e infrasubsistencia.

Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)

La alimentación escolar se ha impulsado desde la década de los 50, inició como un programa de cooperación internacional y poco a poco fue adoptado por el Estado, en sus principios de forma paternalista, otorgando alimentos específicos como leche, galletas fortificadas, harinas de atol fortificado, entre otros. En la actualidad ha sido un proyecto que busca la formación de capacidades locales y la pertinencia cultural a través de la decisión de compra y la preparación de los alimentos⁷⁷.

A lo largo de los años las modalidades de gestión de los recursos han cambiado, así como los objetivos de la refacción escolar. Para 2016, la gestión de recursos se realiza a través de la asignación de fondos a las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) debidamente conformadas, quienes adquieren la obligación (mediante un contrato) de manejar los fondos para la selección, compra y preparación de la alimentación escolar⁷⁸.

Por su parte, el Ministerio de Educación (MINEDUC) ha declarado que por medio de la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Gestión Escolar (ESAN y GE), se tiene como propósito fortalecer el Programa de Alimentación Escolar para contribuir a la mejora de la calidad educativa e incidir en la disminución de la desnutrición crónica de la niñez, incorporando la mejora nutricional, fortaleciendo conocimientos y capacidades de la comunidad educativa⁷⁹.

Pese a ello se ha observado la debilidad del *Programa de Alimentación Escolar (PAE)* por su falta de diseño que incluya objetivos, líneas de acción estratégicas, bases para su monitoreo y

74 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Innovación EN VIVO, Soluciones efectivas frente al desafío del cambio climático en América Latina y el Caribe*. 2014. Pp. 20.

75 Banco Mundial. Artículo: Una póliza que protege a los campesinos del cambio climático. 12.04.2016. En: http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/04/12/insurance-to-protect-farmers-from-climate-change?cid=ECR_TTWBES_D_EXT, consultado el 02.08.2016.

76 Ídem.

77 PDH/Defensoría del Derecho a la Alimentación. *Informe de Supervisión a la implementación de Programa de Alimentación Escolar Ministerio de Educación*. Agosto, 2016. Informe preliminar. Informe preliminar. Págs. 2-7.

78 Ídem.

79 Ministerio de Educación (MINEDUC). Informe circunstanciado (no. DIAJ-469-2015 SIAD:343881) de 20.08.2015.



evaluación, y la integración de elementos básicos de dignificación del respeto humano de las niñas y niños.

A lo anterior se le suma una problemática particular presentada en 2016 a raíz de las reformas en la Ley de Compras y Contrataciones del Estado (Decreto 09-2015) la cual obstaculizaba la ejecución de recursos a los establecimientos educativos que no tenían conformada una OPF y adquirirían alimentos para la refacción escolar por medio de fondo rotativo.

El MINEDUC reportó en septiembre de 2016 que a la fecha existían 6,293 establecimientos educativos que afrontaban este problema, lo que se traduce en 62,341 niñas(os) que no han recibido los beneficios del PAE.

Cabe mencionar que en 2015 recibieron el PAE un total de 2'561,437 estudiantes por medio de traslado de fondos a OPF y fondo rotativo; en 2016 se ha atendido a 2'424,121 alumnas(os), según lo muestra el cuadro siguiente.

Cuadro No. 8. Cantidad de estudiantes que recibieron el PAE en 2015 y 2016

Nivel educativo	2015	2016	
	OPF y Fondo Rotativo	OPF	Fondo Rotativo
Preprimaria	430,987	293,583	461,218
Primaria	2'130,450	1'669,320	
Subtotal	-	1'962,903	-
TOTAL	2'561,437	2'424,121	

Fuente: Elaboración propia con datos del MINEDUC (OficioVDC/200-2016 de 9.9.16, Folios 76-78).

Otro dato sobre las diferencias entre las modalidades de entrega de PAE es que mientras a quienes están con OPF ya recibieron los fondos para ejecutar la alimentación para los 180 días de clases, las(los) alumnas(os) de los establecimientos que están bajo fondo rotativo han recibido en promedio 56 días de alimentación escolar.

Por otra parte, hallazgos de supervisiones de la PDH revelan que la organización en torno a los elementos de la alimentación escolar (selección y preparación de alimento, condiciones de las instalaciones, etc.) varían de escuela a escuela, mostrando como aspecto positivo, la coordinación de algunas escuelas con la municipalidad, organizaciones no gubernamentales y apoyos específicos (como seminaristas, empresas, etc.); pero, asimismo muestra la falta de sistematización de los lineamientos relacionados con la alimentación escolar y la ausencia del Estado en cubrir aspectos básicos como el acceso a agua potable en los establecimientos educativos⁸⁰.

Algunos ejemplos de dichos hallazgos realizados por la Defensoría del Derecho a la Alimentación en relación con la falta de sistematización de lineamientos son: la conformación de OPF y su funcionamiento no es en todas las escuelas liderado por padres y madres de familia, como está establecido en el PAE; no se reportan los mismos “alimentos permitidos para la compra” en todos los establecimientos educativos; las ganancias obtenidas de la tienda escolar tienen diferentes destinos (infraestructura, alimentación escolar, material didáctico, etc.) y no se prioriza la alimentación de los niños y niñas.

⁸⁰ PDH/Defensoría de la Alimentación. Informe de Supervisión a la implementación de Programa de Alimentación Escolar Ministerio de Educación. Agosto, 2016. Informe preliminar. Pág. 15.



Otras fallas encontradas en la supervisión fueron que: los desembolsos no son asignados oportunamente por depender del fondo IVAPAZ; la cantidad no es suficiente para cubrir los 180 días de clase, ni para garantizar una alimentación variada, con pertinencia cultural y balanceada; las OPF no pueden garantizar la compra adecuada de productos porque se realizan las compras con premura debido al formato de ejecución de fondos y; las supervisiones por parte del MINEDUC no son periódicas y se limitan a estar relacionadas con aspectos administrativos más que de la calidad en la selección, preparación y distribución de la refacción escolar.

Los informes de la sociedad civil⁸¹ y la PDH coinciden en reportar que en cada escuela la cantidad de dinero que se asigna para la refacción escolar, corresponde a la cantidad de alumnos matriculados el año anterior (Q. 1.11, 1.58, 1.61 o 2.08 por estudiante, según la región), por lo que en algunos casos si aumenta la matrícula al año siguiente, todo el período escolar se recibirá un desembolso con déficit.

Además, otros puntos en que se coincidió con el monitoreo realizado por la Alianza Nacional de Organizaciones de Mujeres Indígenas por la Salud Reproductiva, la Nutrición y la Educación (ALIANMISAR), junto con la Red Nacional de Hombres de Guatemala, fue la falta de entrega oportuna de los fondos, se reporta que de 56 escuelas, el 100% no había recibido fondos a febrero de 2016.

Otro punto señalado tanto por la PDH como por la sociedad civil fue sobre las instalaciones en las que se prepara la refacción escolar. ALIANMISAR indicó encontrar solamente el 70% de las cocinas formales en buenas condiciones, pero a su vez en otras escuelas no hay cocinas; la refacción se prepara en espacios improvisados con fogones instalados en el suelo. Además esta organización reportó que el 32% de las escuelas no tienen estufa, 15% no cuentan con lavatrastos, al 34% les falta estanterías, al 10% mesas y al 8% utensilios.



Ilustración No. 1. Instalaciones de cocina EORM Tipo Mínimo No.905, Santa Cruz Chinautla. PDH/DDA, 2016.



Ilustración No. 2. Instalaciones de cocina EORM Sector Manantial, San Juan Ostuncalco. ALIANMISAR, 2016.

Mientras el Estado no responda a las necesidades que se presentan en los establecimientos educativos en relación con la oportuna asignación de fondos (independientemente de la forma de organización), gestione un aumento en el presupuesto basado en el alza de costos de la CBA, y procure la mejora en los procesos de selección, preparación, almacenamiento y distribución de la refacción escolar, no es posible garantizar por completo el acceso físico a los alimentos en el horario educativo.

⁸¹ Alianza Nacional de Organizaciones de Mujeres Indígenas por la Salud Reproductiva, la Nutrición y la Educación (ALIANMISAR) junto con la Red Nacional de Hombres de Guatemala. Informe de monitoreo de la refacción escolar. Febrero 2016. Pág. 8-12.

En este sentido, se considera un avance importante la entrega del dictamen favorable de la Iniciativa de ley 4944 - Ley de Alimentación Escolar⁸² la cual se concibe como un futuro indicador estructural que puede mejorar la calidad de la alimentación escolar y acceso a servicios básicos, particularmente al agua potable, promover mejores hábitos alimenticios tanto en el ámbito público como privado y favorecer el desarrollo de la micro economía local⁸³.

Consumo de alimentos

Según la POLSAN, el eje programático del consumo se orienta a desarrollar y fortalecer la capacidad de la población para decidir adecuadamente sobre los procesos alrededor del consumo de alimentos⁸⁴.

Para su cumplimiento, la política sugiere acciones específicas como las campañas de información y comunicación, promoción de la lactancia materna, legislaciones sobre alimentos, módulos específicos en encuestas de hogares para conocer el consumo de alimentos y el apoyo a organizaciones civiles de consumidores para defender sus intereses. En esta sección se abordan los primeros dos puntos por ser los más visibles en la agenda del gobierno actual.

Sin embargo, es necesario recalcar la importancia de que el INE planifique la publicación de datos sobre consumo real de alimentos a través de estudios de frecuencia de consumo de alimentos (FFQ), con el apoyo de institutos de investigación y universidades; así como que el Estado visualice las organizaciones civiles de consumidores como un aliado en el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada.

De igual forma, se denuncia que aunque se le hizo una solicitud explícita al MSPAS para que compartiera a la PDH los informes sobre vigilancia y verificación de la fortificación de harina de maíz *nixtamalizada* (informes trimestrales que se establecen en el Acuerdo Gubernativo 298-2015), no se conocieron y por tanto queda un vacío en relación con una de las legislaciones vigentes más recientes y de gran importancia debido al alto consumo de dicho producto.

El cambio de comportamiento como parte de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica

Como se mencionó en la introducción a esta sección, el consumo de alimentos se relaciona estrechamente con el fortalecimiento de capacidades de la población para tomar las mejores decisiones alrededor de la alimentación y los procesos que se involucran en la misma (selección, almacenamiento, preparación, distribución).

La educación en seguridad alimentaria y nutricional ha sido parte de programas formativos en ámbitos como agricultura, educación, salud, ofrecidos por entidades del Estado y Organizaciones No Gubernamentales, entre otros. Pese a ello, han sido pocos los mensajes en

82 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). *Noticias: Iniciativa de Ley que regula Alimentación Escolar, garantiza la alimentación y salud infantil*. 21.09.2016. En: <http://www.sesan.gob.gt/index.php/noticias/region-central/item/1908-iniciativa-de-ley-que-regula-alimentacion-escolar-garantiza-la-alimentacion-y-salud-infantil>, consultado el 22.09.2016.

83 Congreso de la República de Guatemala. *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Alimentación Escolar*, No. Registro 4944, conocida el 04.02.2016.

84 Gobierno de Guatemala. *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Numeral 10.3. Pág.27. 2005.



los que se han mantenido esfuerzos concretos en campañas de información y comunicación en el ámbito nacional y plano comunitario; un ejemplo son el correcto lavado de manos y potabilización del agua.

La nueva administración del presidente Morales ha decidido abordar este componente por medio de la ENPDC, específicamente con uno de los cuatro ejes programáticos de la misma, denominado “Educación para el cambio de comportamiento”.

Uno de los aspectos positivos de la actual agenda para el ejercicio del derecho a la alimentación es la consideración dentro de la ENPDC del componente del consumo de alimentos. Según informe de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)⁸⁵, este eje busca fomentar nuevas o mejores conductas hacia las prácticas de salud y alimentación y estimular cambios de comportamiento para el consumo adecuado de alimentos.

Aunque no es primera vez que el eje de la educación se tome a cuenta como parte de las líneas de acción en un programa, plan o estrategia, se ve apropiado que en la ENPDC se hayan integrado bases técnicas como una de las teorías de cambio de comportamiento más reconocidas, el modelo transteórico de cambio de Prochaska y que los conceptos a reforzar estén dirigidos a los temas tanto de alimentación y nutrición, como de salud e higiene y el empoderamiento de la persona.

A su vez, es también positivo que la ENPDC contemple indicadores en el contexto individual, familiar y comunitario, previo a su ejecución y que también se haya organizado una subcomisión con expertos en el tema.

Sin embargo, no se considera que los avances expuestos para lo que va de 2016 (cuadro 9) sean pasos firmes que hayan tenido incidencia directa en la vida de los titulares de derechos. Estos *resultados* describen más una serie de aspectos administrativos y se cree la mayoría de estos debieron ser contemplados desde la concepción de la estrategia.



⁸⁵ Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. Oficio SESAN 512-2016 de 30.08.2016. Sin folios.

Cuadro No. 9. Avances en 2016 sobre el eje de cambio de comportamiento, reportados por SESAN a PDH

Avances reportados
a. Definición de los comportamientos que se quiere promover.
b. Revisión de las diferentes metodologías que están siendo aplicadas para facilitar el cambio de comportamiento.
c. Selección de elementos de esas metodologías para el diseño de la metodología de la estrategia de cambio de comportamiento en la prevención de la desnutrición crónica.
d. Sensibilización sobre cambio de comportamiento a personal de áreas de salud priorizadas.
e. Costeo de la metodología.
f. Definir la línea metodológica, su modelo y enfoques de aplicación.
g. Definir el esquema de actores e implementadores.
h. Definir los abordajes a la comunidad.
i. Definir los abordajes para las distintas organizaciones.
j. Establecer el modelo de un representante comunitario: el objetivo es que la organización cuente con al menos uno que será el encargado(a) de salud capacitado en temas de salud, quien organizará apoyo (con facilitador comunitario) e identificará de dos a cinco voluntarias de la comunidad que se capacitarán junto con él.
k. Definir el abordaje autoridad/líder comunitario (alcalde auxiliar u otro) dará apoyo en identificar al “encargado” y a un articulador para el desarrollo de actividades de agua y saneamiento en apoyo a la salud.
l. Orientar la primera tarea: censo proximal de desnutrición crónica a través de su propio diagnóstico un único indicador comunitario, que refleja el grado de daño de su comunidad.

Fuente: Elaboración propia con información de SESAN (Oficio SESAN 512-2016 de 30.08.2016)



Por su parte, respecto de las literales j y k, preocupa que la dinámica prevista cargue de tareas a las personas en la comunidad, particularmente a las mujeres en la familia. En este sentido, también resalta a la vista que de los indicadores compartidos, cuatro de los seis resultados esperados en el contexto individual y familiar se medirán en “porcentaje de madres que...”. Este hecho no promueve la equidad de responsabilidades en el núcleo familiar.

Como acertadamente se indica en el documento de la ENPDC, “la cultura determina la gama de productos comestibles, la cantidad a ingerir, así como las formas de prepararlos, las prohibiciones alimentarias”⁸⁶ y cada uno de estos factores tiene una fuerte carga de desigualdad de género en nuestro país.

⁸⁶ Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). *Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica, 2016-2020*. Marzo, 2016. Pág. 18. Documento remitido a través de informe circunstanciado por Oficio SESAN 512-2016.

Si bien se reconoce que históricamente el cuidado de la salud ha recaído en la mujer y que a su vez existe evidencia científica sobre las relaciones positivas entre la educación de la madre y salud de las(os) niñas(os), el Estado debe iniciar cambios para que la equidad de género se transversalice en su agenda de salud, nutrición, educación y todos los ámbitos posibles.

Promoción de la lactancia materna

Mundialmente se ha reconocido que la óptima -o única- alimentación para los niños y niñas menores de seis meses es la lactancia materna exclusiva (LME)⁸⁷.

Pese a parecer una práctica sencilla, sostener la lactancia materna exclusivamente durante los primeros seis meses no es lo usual. La Encuesta de Salud Materno Infantil (ENSMI) más reciente⁸⁸ reflejó que solo el 43.5% de los niños y niñas entre 4 y 5 meses son alimentados con LME, sin embargo el 96% de los niños han recibido lactancia materna alguna vez, reflejando la intención de las madres en cuanto a la alimentación de sus hijos(as).

Esta encuesta también reflejó que 7.4% de los niños y niñas menores de seis meses padecían de desnutrición crónica severa y 29.8% desnutrición crónica moderada, lo cual suma un 37.2% infantes que inician su primer semestre de vida en condición de desventaja. Situación que no debiera de existir en un supuesto de que la alimentación para los niños y niñas en esta edad está disponible, gratuita e inocua.

Una de las acciones más puntuales es la implementación de los 10 pasos⁸⁹ propuestos por la Iniciativa de Servicios de Salud Amigos de la Lactancia Materna (ISSALM) en los servicios de salud que cuentan con atención de maternidad.

Para septiembre de 2016 el MSPAS reporta que ocho hospitales nacionales cuentan con certificación vigente como hospitales amigos de la lactancia materna (Quiché, Pedro de Bethancourt, Fray Bartolomé de las Casas, San Marcos, Chimaltenango, Totonicapán, Huehuetenango y Melchor de Mencos), mientras que otros seis hospitales (San Pedro Necta, Infantil de Barrios, Uspantán, Cuilapa, Sololá y Jalapa) serán evaluados por UNICEF entre septiembre y noviembre para obtener dicha acreditación⁹⁰.

Como acción paralela, 38 hospitales de la red nacional, entre estos los acreditados y algunos por acreditarse, fueron evaluados por el equipo de nutrición pediátrica de cada nosocomio para medir el cumplimiento de la Iniciativa de Hospitales Amigos del Niño (IHAN), de enero a mayo de 2016. Los resultados concluyeron que 18 de los hospitales presentaban más del 80% de avance en la implementación (7 de ellos con el 100%); 15 hospitales una implementación mayor a 60%, pero menor o igual a 79% y únicamente tres hospitales (Jalapa, Guastatoya y Amatitlán) tuvieron menos de un 59% de avance en la IHAN⁹¹.

87 El término “exclusiva” refiere a que los (las) niños(as) solamente deben recibir leche del seno de la madre durante ese período, sin incluir agua, infusiones, refrescos o cualquier otro alimento o bebida.

88 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014-2015, Informe de Indicadores Básicos*. Página 49.

89 Recientemente se han reconocido tres pasos adicionales que son: 11) Cumplimiento del código de comercialización de sucedáneos de la leche materna; 12) Atención amigable a la madre en el trabajo de parto (no violencia obstétrica); 13) Consejería sobre alimentación del recién nacido a la madre VIH positiva (Criterio AFASS: accesible, factible, aceptable, seguro y sostenible).

90 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. Documento SIAD: 93316, Oficio HMMT/ydvp 87-2016 de fecha 13.09.2016. Folios 5-13.

91 Ídem.



En cuanto a los servicios de salud de segundo nivel de atención (Centros de Atención Permanente –CAP- o Centros de Atención Materno Infantil –CAIMI-), el MSPAS indicó que tres maternidades cantonales serían evaluadas por UNICEF en ese mismo mes con el fin de ser acreditadas y que actualmente se estaban fortaleciendo acciones con el objetivo de certificar 22 CAP y cinco CAIMI en Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán y Alta Verapaz.

Si se logran acreditar los hospitales que tendrán evaluaciones de UNICEF en 2016, la cifra de servicios de tercer nivel con esta certificación representará un 32% de la red nacional; por su parte los centros de segundo nivel de atención acreditados constituirán el 14% del CAP y el 45% de los CAIMI⁹².

En relación con otras acciones realizadas para la promoción de la lactancia materna, el MSPAS informó que en 2016:

- Se dotó al 100% de hospitales con mantas vinílicas (50 unidades) sobre las prácticas amigas de la madre.
- Los Hospitales de Huehuetenango, Uspantán, Fray Bartolomé y Quiché han implementado el parto con pertinencia cultural para favorecer las prácticas amigas de la lactancia.
- 39 Hospitales con atención materno-infantil desarrollaron en agosto actividades conmemorativas a la Semana Mundial de la Lactancia Materna.
- Se ha capacitado en el curso de 20 horas de la lactancia materna a 95 profesionales de maternidades cantonales en el departamento de Guatemala; asimismo, a 31 trabajadores administrativos y operativos.
- En 15 servicios del primer y segundo nivel de atención de los departamentos priorizados por la ENPDC se está dando seguimiento a la Estrategia de Comadronas Promotoras de la Lactancia Materna; se han realizado visitas técnicas y se prevé que 13 de estos servicios se encuentren preparados en octubre para certificarse como Servicios de Salud Amigos de la Lactancia Materna.
- Se ha capacitado a 217 participantes en el curso de 20 horas de Lactancia Materna a personal de los servicios de salud de los CAP, CAIMI y personal del SIAS.
- En agosto se hizo entrega de 1,164 Folletos, Serie 1, 2, 3, Lactancia Materna, un buen comienzo para la vida; a 29 Direcciones de Áreas de Salud y 13,600 trifolios de “La Leche Materna El Mejor Comienzo para la vida”.
- Se han realizado 10 reuniones de seguimiento a la Iniciativa de Comadronas Promotoras de la Lactancia Materna.

Estas cifras muestran cómo el tema de la promoción de la lactancia materna ha aumentado y refleja la progresividad en el cumplimiento del derecho a la alimentación de los neonatos y aunque de vela una amplia brecha de centros asistenciales pendientes de obtener la acreditación como amigos del niño, muestra el impulso que la cartera de salud le ha dado a este tema.

92 El registro más reciente que se tiene indica que en Guatemala hay 44 hospitales nacionales y regionales, 153 Centros de Atención Permanente –CAP-, 11 Centros de Atención Integral Materno-Infantil. Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). *Red de servicios de salud del primer nivel y segundo nivel de atención*. Unidad de Información Pública. Información remitida (Expediente UNIP-SI-986-2015).





En relación con la implementación de las acciones de la ISSALM, la PDH verificó las acciones realizadas en cumplimiento de la ISSALM en dos hospitales certificados como “Amigos del niño”, visitando y entrevistando a personal y pacientes en marzo de 2016 con este propósito.

El Hospital de Antigua Guatemala, Pedro Bethancourt, es el hospital con más experiencia e incluso reconocimientos a nivel internacional en el tema⁹³, por ello se tomó como referente para entrevistas con su personal.

Las entrevistas con el personal revelaron que la capacidad física de los hospitales es una barrera importante para cumplir algunos de los pasos de la ISSALM, como iniciar la lactancia en la primera hora de vida, pues el hospital atiende de 25 a 30 partos al día y las salas de maternidad no se dan abasto; otro ejemplo es la práctica del alojamiento conjunto, el cual se ve impedido cuando se asignan camillas en lugar de camas a las madres por la saturación de los servicios⁹⁴.

También se mencionó sobre el poco apoyo, tanto técnico, moral y financiero por parte de las autoridades del MSPAS ante esta iniciativa y se indicó que este factor podría estar relacionado al bajo rendimiento de resultados de la iniciativa en otros centros asistenciales⁹⁵.

Por otra parte, en el Hospital de Sololá las brechas percibidas giraban alrededor de la falta de personal para capacitar a mujeres embarazadas, puérperas y sostener los grupos de apoyo de lactancia materna, una vez las madres egresan. Esto debido a recortes de personal realizados en 2016⁹⁶.

Pese a las dificultades que enfrentan estos hospitales en la implementación de la ISSALM, se reconoce la ardua labor del personal, quien en ocasiones incurre en gastos personales y otras actividades fuera de sus funciones, como la organización de rifas, consejería personalizada en horarios no laborales y otras acciones que buscan la realización del derecho a la alimentación para los neonatos. En este tenor es necesario que el MSPAS identifique las necesidades y limitaciones percibidas para solventarlas y así cumplir con su obligación estatal.

Como otro punto a destacar en este tema, se tiene conocimiento que en el Congreso se ha presentado la Iniciativa de Ley 5099 para la Promoción, Apoyo y Protección de la Lactancia Materna, la cual plantea, acertadamente, que la protección de la lactancia materna como un derecho humano, es pre condición para una genuina igualdad de oportunidades y para el trato equitativo entre hombres y mujeres, que implica también el respeto a las tradiciones y las prácticas culturales⁹⁷. En este sentir, se exhorta a dar lectura en el pleno a esta iniciativa, buscando su aprobación para el fortalecimiento estructural del derecho a una alimentación adecuada.

93 Centro de Apoyo de Lactancia Materna (CALMA). Banco de leche humana. 2016. En: <http://www.calma.org.sv/servicios/queofrecemos.php?id=33>, consultado el 04.08.2016.

94 PDH/DIDH. *Op. Cit.* Pp. 14-16.

95 PDH/DIDH. *Supervisión a dos hospitales del Sistema Nacional de Salud Certificados como Amigos de la Lactancia Materna y su cumplimiento en el fomento para establecer grupos de apoyo de la lactancia materna.* Marzo 2016. Pp. 12.

96 Ídem.

97 Congreso de la República de Guatemala. *Iniciativa que dispone aprobar Ley para la Promoción, Apoyo y Protección de la Lactancia Materna.* Registro 5099. Conocida el 06.07.2016.

Cumplimiento del mandato en ley a las instituciones responsables

Para el abordaje de esta sección se solicitó a las otras instituciones que la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) establece como obligadas en este eje programático, un informe sobre las acciones realizadas en 2016.

MINEDUC

A este respecto el Ministerio de Educación reportó que se impulsan acciones para fortalecer y contribuir a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) por medio de la Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa (DIGEFOCE)⁹⁸.

Dichas acciones han consistido en talleres y capacitaciones sobre temas relacionados con alimentación, nutrición y participación comunitaria. Estos se realizan con la metodología en cascada, en donde se capacita a personal de las direcciones departamentales y luego se transfieren los talleres a las OPF, para posteriormente dar un monitoreo y seguimiento.

Los temas abordados en 2016 giraron en torno a la responsabilidad de los padres, la alimentación escolar, los hábitos de higiene personal y ambiental y la comunicación, y estos temas fueron seleccionados posterior a una evaluación que determinó las necesidades de fortalecimiento de capacidades, lo cual se percibe positivamente. No obstante, se exhorta a la continua evaluación de los resultados, debido a que en ocasiones con este tipo de metodología (cascada), se puede perder o tergiversar la información en los diferentes niveles.

MINEDUC reporta que en 2016 se han capacitado a 27 enlaces de SAN, 293 técnicos de servicios de apoyo (TSA) y 4,481 miembros de OPF. Al observar los datos, destaca que la mayor cantidad de participantes en estos talleres corresponden a los departamentos priorizados por su alta vulnerabilidad (Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango, Quiché y San Marcos). Sobre estos también se reportó que 125 TSA recibieron un taller relacionado con temas de participación social y SAN.

Estas acciones se apegan a la focalización de acciones que propone la ENPDC, lo cual resulta positivo en lo concerniente a la eficiencia del gasto; no obstante, no está de más recordar que la focalización de esta estrategia debe ser una acción complementaria de las políticas públicas universales (POLSAN, Política de Desarrollo Social, entre otras) y no sustitutiva.

En este sentir, la cartera de educación indica que hasta ahora existen 28,371 establecimientos educativos de preprimaria y primaria que reciben el Programa de Alimentación Escolar (con y sin OPF), dato que brinda un panorama de la amplia brecha pendiente en temas de capacitación y fortalecimiento.

MINECO

Por su parte, el MINECO, en relación con el cumplimiento de su mandato establecido en la Ley del SINASAN, en el artículo 30, indicó que en años anteriores la Dirección de Atención al Consumidor (DIACO) realizaba acciones relacionadas a servicios de asistencia al consumidor,

⁹⁸ Ministerio de Educación (MINEDUC). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. Oficio VDC/200-2016, de fecha 09.09.2016. Folios 76-76 y anexos.



evaluando en comercios de municipios seleccionados que alimentos como el azúcar, la harina o la sal contaran en su etiquetado con los elementos nutricionales indicados en su empaque, para la adecuada alimentación de los consumidores.

Sin embargo, en 2016 no contaban con una partida presupuestaria específica para estas acciones y por ende no las pudieron incluir en el Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POASAN).

Aunque el MINECO indique que “en la medida que la DIACO puede hacerlo, lo continúa realizando”, se percibe como una fuerte debilidad no contar con recursos administrativos para el cumplimiento de un mandato en ley, tanto para la ejecución como el seguimiento de las acciones. Por lo que el Procurador hace un llamado al Ministerio de Economía para que en coordinación con el Congreso de la República y el Ministerio de Finanzas realicen las gestiones necesarias a favor de la resolución de este problema identificado.

Plan contra las Enfermedades No Transmisibles

En 2015 el MSPAS informó a la PDH sobre la existencia del Plan Estratégico Nacional para la Prevención de Enfermedades No Transmisibles (ENT), 2015-2020. Este documento técnico elaborado en alianza con varias instituciones de gobierno, no gubernamentales, internacionales y universidades, incluía cuatro líneas estratégicas orientadas en políticas, disminución de factores de riesgo, respuesta del sistema de salud y vigilancia en el tema, así como una agenda anual de avances para cada línea.

En 2016 correspondía el cumplimiento de las siguientes acciones⁹⁹:

- Relacionadas a políticas, alianzas multisectoriales y legislaciones de alimentos
 - o Funcionamiento del Foro Nacional para la Prevención de ENT.
 - o Integrado de nuevo el Consejo Nacional de Lucha Contra el Cáncer.
 - o Actualizado e implementado el Plan Nacional contra el Cáncer 2015-2020.
 - o Se emite la Ley de Regulación de Contenido de Sodio en Alimentos Procesados.
 - o Se emite Ley de Incentivos para Producción y comercialización de frutas y verduras.
- Relacionadas a la disminución de factores de riesgo (educación)
 - o Cada servicio del segundo nivel contará con un juego de varios DVD para Capacitación en Diabetes, Enfermedad Renal Crónica, Hipertensión Arterial, Obesidad y Cesación del Tabaquismo, tanto para proveedores de servicios del MSPAS como para promotores de la salud y educación de pacientes.
- Además de otras cinco acciones encaminadas al tratamiento integral de las ENT.

Aunque se preguntó en la solicitud de información formulada por esta institución por los avances de este plan, no se obtuvo respuesta sobre el tema.

⁹⁹ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). *Plan Estratégico Nacional para la Prevención de Enfermedades No Transmisibles (ENT), 2015-2020*. Programa Nacional para la Prevención de Enfermedades Crónicas No Transmisibles y Cáncer. Comisión Nacional para la Prevención de Enfermedades Crónicas No Transmisibles y Cáncer. Guatemala, 2015.



No está demás mencionar que desde el VIII Informe del PDH al CONASAN, se hizo un llamado a abordar el problema de la doble carga nutricional que afecta nuestro país y denunciar cómo el tema del sobrepeso y la obesidad ha estado oculto en la agenda pública.

En este sentir, es de interés del Procurador resaltar la problemática invisibilizada de la sobrealimentación en el tema del derecho a la alimentación y sus graves consecuencias en la salud y la necesidad de dar seguimiento a las acciones concretas que busquen proteger a los titulares de derechos y realizar las acciones pertinentes del Estado en la prevención de la salud.

Aprovechamiento biológico de los alimentos

Según la POLSAN y la Ley del SINASAN, el aprovechamiento o utilización biológica óptima de los alimentos existe cuando las personas tienen un buen estado de salud y también condiciones que le permitan vivir en un ambiente higiénico.

Es por ello que esta sección del informe aborda dos temas principales: el primer nivel de atención en salud, en el cual se deben proveer una serie de servicios que buscan prevenir la desnutrición crónica; y agua y saneamiento, enfocado en la calidad del agua que llega hasta los titulares de derechos.

Primer nivel de atención en salud

No se puede empezar este tema sin recordar que en 2013 el primer nivel de atención en salud sufrió las graves consecuencias de la decisión del MSPAS de cancelar los contratos de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que prestaban los servicios de primer nivel, sin contar con una planificada institucionalización de estos servicios, ni los recursos humanos, técnicos y financieros para asegurar la cobertura que hasta entonces se tenía.

En el segundo semestre de 2015 la estrategia que daría respuesta a la institucionalización de los servicios de primer nivel estaba encaminada y para 2016 se continúa con el mismo rumbo, agregando matices importantes en la agenda de las nuevas autoridades como la pertinencia cultural y la interculturalidad.

Las acciones del primer nivel en el tema del derecho a la alimentación y particularmente de SAN, han girado en torno a responder a los compromisos de asociación al movimiento *Scaling Up Nutrition* (SUN) y las acciones clave que el mismo propone¹⁰⁰. En este sentir es importante destacar que dichos compromisos adquiridos se consolidaron en la más reciente reunión de Naciones Unidas en septiembre de 2016¹⁰¹.

En relación con la prestación de estos servicios, tanto la SESAN como organizaciones de la sociedad civil realizaron monitoreos en 2016. En esta sección se triangulan algunos de estos resultados con la respuesta de informe circunstanciado que el MSPAS envió a la PDH para efectuar los respectivos señalamientos.

100 Con excepción de la yodación de la sal, todas las acciones se realizan en el primer nivel de atención.

101 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). NOTICIA: *Guatemala expone acciones para la reducción de la desnutrición crónica*. De: 21.09.2016. En: <http://www.sesan.gob.gt/index.php/noticias/region-central/item/1907-guatemala-expone-acciones-para-la-reduccion-de-la-desnutricion-cronica>, consultado el 22.09.2016.



Atención

Según datos del MSPAS, en septiembre de 2016 se contaba con 1,233 puestos de salud, de los cuales el 41% (497) estaban cubiertos con dos auxiliares de enfermería con funciones intra y extra muros, mientras que el 59% restante contaban solamente con un(a) auxiliar de enfermería¹⁰².

Mientras que la mayoría de puestos de salud funcionan con un(a) único(a) auxiliar de enfermería, SESAN reporta que el promedio nacional de habitantes cubiertos por puesto de salud es de 4,263.

El 40% de los puestos de salud cubren entre 2,000 y 5,000 habitantes y 19% de los puestos cubren más de 5,000 habitantes¹⁰³.

Al analizar estos datos en conjunto se observa que el mismo porcentaje de puestos de salud que cuentan únicamente con un(a) auxiliar de enfermería (59%), es también el mismo porcentaje de puestos de salud que superan la cobertura de población sugerida (en promedio 2,000) en el Reglamento Orgánico Interno del MSPAS (40% + 19%).

Aunque con esta coincidencia no se supone asociaciones estadísticas entre los datos, las cifras sugieren una sobrecarga de trabajo para las(los) auxiliares de enfermería, así como sobresaturación en la infraestructura y provisión de servicios para los usuarios del primer nivel.

Sumado a ello, otro hallazgo importante de SESAN fue que pese que la estrategia del primer nivel de atención contempla varias figuras para ejercer papeles distintos, solamente 38% contaba con facilitadores comunitarios, 76% con comadronas, 32% con educadoras(es) y 19% con técnicos en salud. Esto reitera el argumento sobre la sobrecarga de trabajo en las(os) auxiliares de enfermería.

Otro aspecto de la atención se presenta en la gráfica No. 6, en la que se muestra el histórico de los hallazgos de la SESAN en cuanto a los puestos de salud abiertos y cerrados al momento del monitoreo.

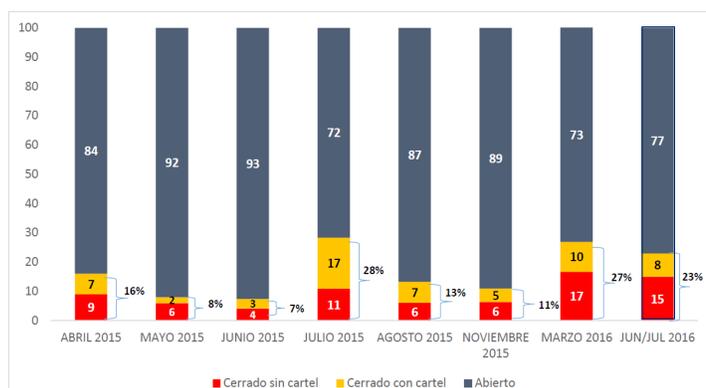
El comportamiento fluctuante de las cifras, así como las condiciones de sobresaturación y la probable mala calidad de la atención consecuente a la sobrecarga de trabajo, son algunos de los factores que justifican la búsqueda de atención en servicios de segundo y tercer nivel con cuadros de salud más complicados. Esta serie de situaciones confluyen para impedir la plena realización del derecho a la salud y el derecho a la alimentación.



102 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. Documento SIAD: 93316, Oficio HMMT/ydvp 87-2016 de fecha 13.09.2016. Folio 19.

103 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). Puestos de salud, Informe de la Existencia de insumos, equipo y condiciones básicas para la entrega de acciones de la ventana de los mil días en el primer nivel de atención del MSPAS. Junio-julio, 2016. En: http://216.230.129.44/SIINSAN_carrusel/Files/MONIMIL_JUNIO_JULIO_INFORME_INSUMOS.pdf, consultado el 22.09.2016.

Gráfica No. 6. Puestos de salud abiertos y cerrados en el ámbito nacional, según el más reciente MONIMIL



Fuente: SESAN, MONIMIL Junio-julio 2016, Pág. 8.

Resultados de la calidad de la atención se revelan en un monitoreo de sociedad civil con el tema de micronutrientes para niñas(os). Mientras que el 94% de las madres indicaron que brindaban micronutrientes a sus hijas(os), solo el 70% de ellas lo brindaba de forma adecuada (en alimentos espesos, en forma de puré o papilla, una toma una vez al día)¹⁰⁴.

Estos errores suelen ser producto de la falta o mala calidad de la consejería al momento de entregar los productos, la que a su vez es consecuencia de la sobresaturación de trabajo en el personal, falta de educadores y falta de pertinencia cultural, por mencionar algunos aspectos.

En este sentido, se reconoce positivamente que las actuales autoridades de la cartera de salud hayan puesto en la agenda del Ministerio la interculturalidad como parte de la respuesta a los titulares de derechos para obtener una atención oportuna, aceptable y de calidad, como es reconocido en los instrumentos internacionales.

Recursos

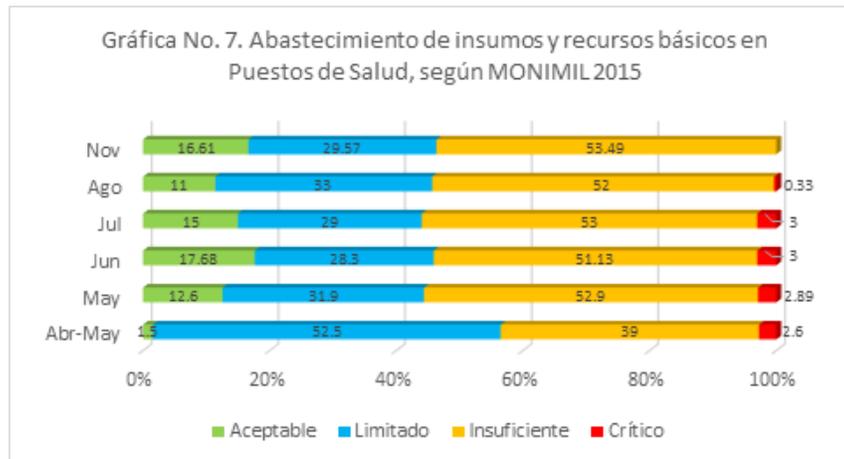
Otro tema de vital importancia respecto de la atención primaria en salud es la disponibilidad de recursos para brindar servicios, particularmente la existencia de micronutrientes para niñas(os) y mujeres embarazadas y lactantes, vacunas, desparasitantes, sales de rehidratación oral (SRO) y zinc y alimento listo para el consumo (ATLC), el cual se brinda para el tratamiento ambulatorio de la desnutrición aguda.

En 2015 SESAN realizó siete monitoreos a puestos y centros de salud. Uno de los indicadores presentados en estos informes era el abastecimiento general de insumos y recursos básicos para la atención de la ventana de los mil días, por medio de una valoración global de los insumos que integra el Monitoreo a la Ventana de los Mil Días (MONIMIL). En este período la mayoría de puestos de salud oscilaban entre estar con un abastecimiento general limitado o insuficiente (Gráfica No. 7)¹⁰⁵.

104 Alianza Nacional de Organizaciones de Mujeres Indígenas por la Salud Reproductiva y Nutricional (ALIANMISAR), Red Nacional de Hombres, Acción contra el Hambre, Asociación Generando (ASOGEN), Asociación Puente (ASOPUENTE) y Frente de Salud Infantil y Reproductiva de Guatemala (FESIRGUA). *Comunicado de prensa: Monitoreo de la situación actual de micronutrientes, en conmemoración del Día Mundial de la Población*. Guatemala, 14 de julio de 2016.

105 SESAN cataloga como limitada la disponibilidad del 50-75% de los criterios evaluados; e insuficiente la disponibilidad del 76-90% de los criterios.

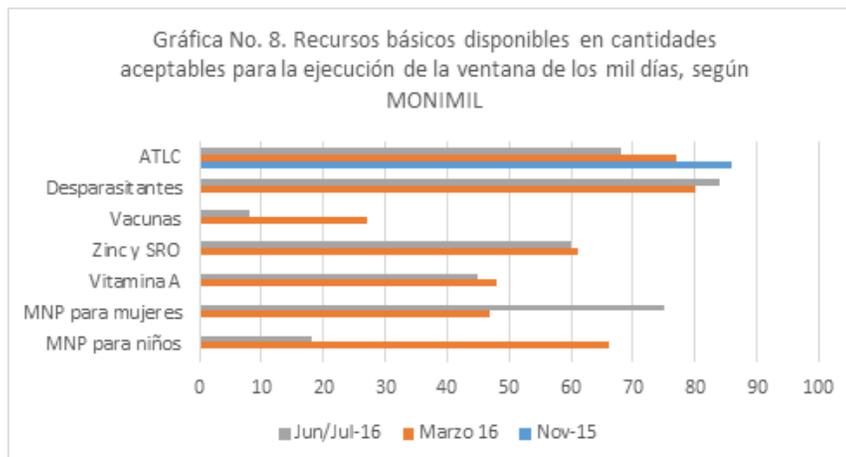




Fuente: Elaboración propia con datos de todas las publicaciones de MONIMIL en 2015.

Para 2016, tanto los monitoreos hechos por SESAN (gráfica No. 8), los informes remitidos por MSPAS (gráfica No. 9), y los informes de sociedad civil¹⁰⁶ demostraron una tendencia a la baja en la provisión de micronutrientes en polvo para niñas(os), refuerzos de vacunación, provisión de alimento fortificados para niños de 6 a 24 meses y mujeres (vitacereal) y ATLC.

Los informes de SESAN revelaron también que las diferencias entre el abastecimiento de recursos entre los informes de marzo y junio de 2016 tuvieron tendencias a la baja en ATLC, vacunas, zinc y SRO, vitamina A y micronutrientes. Sumado a ello, el 10% de los puestos de salud que reportaba tener los insumos no contaban con una cantidad suficiente para completar la atención de un mes.

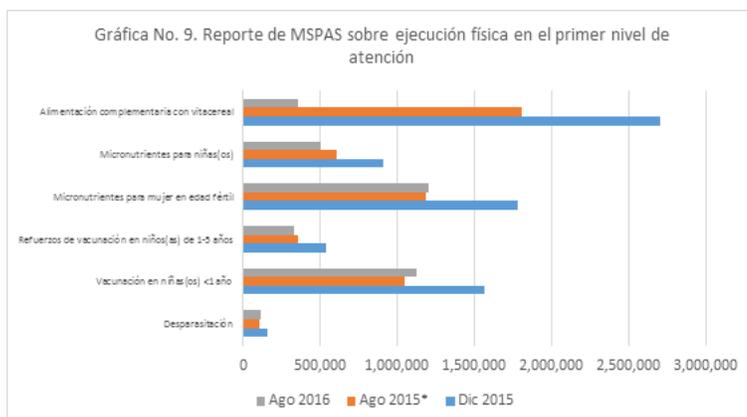


Aceptable lo define SESAN como disponibilidad mayor al 90% del recurso.

Cifras dadas en porcentaje de abastecimiento en el ámbito nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos de MONIMIL, noviembre 2015, marzo y junio 2016.

106 El 76% de los servicios se encontraban desabastecidos de Micronutrientes Espolvoreados “Chispitas” para los niños menores de 5 años; 90% de los servicios se encontraban desabastecidos de alimento complementario fortificado para mujeres y menores de 2 años y no habían recibido ninguna entrega de este insumo, desde agosto de 2015. Fuente: ALIANMISAR, et. al. Comunicado de prensa. *Op. Cit.*



Cifras dadas en cantidad de productos entregados en el ámbito nacional.

*Las cantidades de agosto de 2015 fueron calculadas como un proporcional del total de productos entregados en diciembre para realizar un comparativo de agosto en ambos años (2015-2016), no es una cifra oficial.

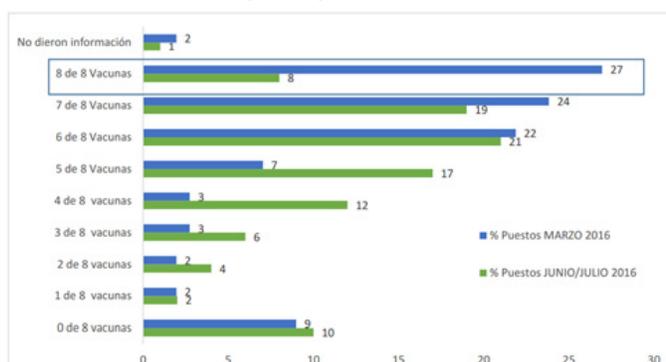
Fuente: Elaboración propia con datos del MSPAS (Oficio HMMT/ydvp 87-2016 de fecha 13.09.2016- archivo digital).

Se analizó también la información brindada por el MSPAS en los cuatro departamentos que la ENPDC planificó focalizar todas las acciones en la SAN. Los resultados demostraron que en todos ellos se redujo la cantidad de metas físicas en cuanto a refuerzos de vacunación en niños de 1 a 5 años y la alimentación complementaria (vitacereal) y particularmente en Chiquimula disminuyó la cantidad de micronutrientes en polvo otorgados¹⁰⁷.

El retroceso que el país presenta en términos de vacunación es una de las violaciones a los derechos humanos más severas que el Estado de Guatemala está cometiendo contra la niñez. El abastecimiento de biológicos parece estar condicionado a inyecciones presupuestarias, mientras que posterior a estos períodos se relega a la población.

La siguiente gráfica muestra que en el más reciente MONIMIL de SESAN resultó que solamente el 8% de los puestos de salud en el ámbito nacional contaban con un abastecimiento completo del esquema de vacunación. Es necesario recordar que ciertas vacunas como Hepatitis B para el recién nacido, BCG, neumococo y rotavirus, tienen un período de aplicación estricto y si las(os) niñas(os) no reciben la vacuna en este período la oportunidad se pierde y quedan expuestos de por vida a estas enfermedades.

Gráfica No. 10. Disponibilidad de vacunas en puestos de salud, según MONIMIL junio-julio 2016



Fuente: SESAN, MONIMIL Junio-julio 2016, Pág. 25.

107 Ver anexo 2 para mayor detalle.



Estos resultados están estrechamente asociados al recorte de presupuesto de Q 103'385,003 que sufrió en el MSPAS el *Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica*.

En este programa hubo un recorte del 46.70% (Q 89'652,412) en el rubro “Niño y niña menor de 5 años con suplementación de micronutrientes”, para septiembre, según SICOIN, esta ejecución ascendía a 20.55%.

De igual forma el rubro “niño y niña menor de 1 año de edad vacunado de acuerdo a su edad y esquema de vacunación vigente”, llevaba en junio una ejecución del 22.27% en junio¹⁰⁸, la cual en septiembre había cambiado a 58.24%¹⁰⁹.

Los datos presentados en esta sección muestran como la provisión de los recursos de la ventana de los mil días no ha mostrado avances significativos de 2015 a 2016. El MSPAS continúa siendo una institución con graves problemas de financiamiento, gestión y ejecución de recursos (humanos, físicos, técnicos) pendientes de resolver.

Guatemala persiste en ser un Estado que no garantiza el derecho a la salud de sus habitantes y son responsables todos los funcionarios del mismo Estado, desde cada trabajador en la cartera de Salud, el Presidente del Ejecutivo y su gabinete, los asesores de salud y nutrición/alimentación, el Ministerio de Finanzas, el Congreso de la República y los contratistas del Estado, por mencionar algunos, los que deberán realizar, proteger y garantizar este derecho aunado a todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Agua y saneamiento

Sendos estudios sobre la problemática de la desnutrición crónica han evidenciado que el acceso al agua apta para el consumo y el saneamiento básico dentro del hogar es un factor determinante del adecuado estado nutricional¹¹⁰. Esto es así porque evita las enfermedades diarreicas y parasitarias, lo cual a su vez facilita la absorción de nutrientes.

Guatemala cuenta con diversos indicadores estructurales que se adhieren a la búsqueda de la realización del derecho al acceso al agua apta para el consumo humano y que a su vez incide directamente en el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y de alguna medida en otros derechos humanos.

Estos indicadores en el ámbito nacional van desde el reconocimiento del derecho en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), el Código Municipal del Congreso de la República, el Código de Salud, el Decreto 90-2000 de creación del MARN, en relación al agua; el Decreto 1132 de creación del Instituto de Fomento (INFOM), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002)¹¹¹.

108 CONGECOOP e ID. *Op. Cit.* Pág. 20.

109 Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN). Reporte generado 26.09.2016.

110 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe. Desafíos*. Número 2. Abril, 2006; Organización Mundial de la Salud (OMS). *Relación del agua, el saneamiento y la higiene con la salud, Hechos y cifras*. 2004. En: http://www.who.int/water_sanitation_health/facts2004/es/, consultado el 23.09.2016; Movimiento SUN. *Evaluación del impacto del agua limpia y el saneamiento sobre la nutrición*. 2015. En: <http://scalingupnutrition.org/es/evaluacion-del-impacto-del-agua-limpia-y-el-saneamiento-sobre-la-nutricion/>, consultado el 23.09.16.

111 Gobierno de Guatemala. *Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento*. S/F. Pág. 14.



Además de la existencia de la Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento, la Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales y de ser reconocida su importancia en otras políticas nacionales, entre ellas la POLSAN.

En 2016 ha sido de gran relevancia que este tema adquiera un realce al ser abordado frontalmente dentro de la agenda pública de la ENPDC y así el Estado se apropie de su obligación de incrementar la cobertura de acceso y mejorar el saneamiento ambiental por medio de las municipalidades, y enfatizar las acciones de vigilancia de la cloración del agua por medio del MSPAS.

Según informa SESAN para el cumplimiento del objetivo de este eje programático (uno de los cuatro que contempla la ENPDC) se debe propiciar que las municipalidades inviertan al menos el 30% de su presupuesto en proyectos de agua, saneamiento y educación sanitaria, y se plantea poder crear “un fondo de incentivos para *premiar* a los municipios que alcancen los resultados planificados con fondos para nuevos proyectos de agua y saneamiento”¹¹².

Pese a este avance, al igual que con el componente de cambio de comportamiento, se quiere señalar que las acciones específicas realizadas durante 2016 para el eje de agua y saneamiento corresponden a acciones administrativas¹¹³ que debieron ser tomadas en cuenta desde la planificación de la estrategia.

Asimismo, la PDH considera lamentable que, aun cuando la SESAN informa que los indicadores de agua y saneamiento (cuadro No. 9) han sido construidos por el MSPAS, al solicitar informe circunstanciado sobre este tema particular a la cartera de salud, no se obtuvo respuesta.



112 SESAN. Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. *Op. Cit.*

113 Solamente se menciona: integración de la Subcomisión de Agua y Saneamiento; definido un plan general a largo plazo y un plan de acción para corto plazo (2016-2019) y definidos indicadores para el eje de agua y saneamiento.



Cuadro No. 9. Indicadores de agua y saneamiento que reporta MSPAS a través de SESAN

No.	Indicador
1	% Comunidades con sistemas de agua
2	% Sistemas de agua con equipo de desinfección
3	% Sistemas de agua con contaminación bacteriológica
4	% Fuentes de agua utilizadas como abastecimiento de un sistema de agua contaminada por vertederos de desechos sólidos
5	% Cobertura de agua
6	% Presupuesto asignado a las acciones de agua y saneamiento
7	% Presupuesto ejecutado a las acciones de agua y saneamiento
8	% Procedimientos administrativos iniciados
9	% Procedimientos administrativos resueltos
10	% Servicios de salud que cuentan con certificado aprobado para el manejo de DSH
11	% Viviendas que están conectadas a la red del alcantarillado
12	% Comunidades que cuentan con sistema de tratamiento de aguas residuales
13	% Comunidades con sistemas de tratamiento de aguas residuales operando eficientemente
14	% Viviendas con disposición adecuada de excretas
15	% Cabeceras municipales con servicio de recolección de desechos sólidos
16	% Comunidades rurales con servicio de recolección de desechos sólidos
17	% CODEDES, COMUDES sensibilizados en el tema de agua y saneamiento
18	% COCODES que administran sistemas de abastecimiento de agua
19	% Sitios para la disposición final de desechos sólidos que cumplan con la normativa ambiental

Fuente: Elaboración propia con información de SESAN (Oficio SESAN 512-2016 de 30.08.2016)

Prevención y tratamiento de la desnutrición

Cifras de morbilidad y mortalidad por desnutrición

Morbilidad

Aunque las cifras de desnutrición aguda (0.7 % en niñas/os de 3 a 59 meses¹¹⁴), en comparación con las altas prevalencias de desnutrición crónica en el país (46.5%), son muy bajas, este fenómeno es uno de los que más preocupa en materia del derecho a una alimentación adecuada pues la falta de realización del mismo pone en riesgo la vida, especialmente de los niños y niñas menores de dos años.

114 Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014-2015. *Op. Cit.*



Los datos de la semana epidemiológica de más reciente publicación al finalizar la edición de este informe correspondían a la semana 36. Para la misma se reportaba un total de 10,190 casos de morbilidad por desnutrición aguda, lo que representaba una tasa de 44.8 casos por cada 10,000 niñas(os) menores de cinco años¹¹⁵.

El reporte de 2016 sobre la misma semana en 2015 informa que hubo 11,417 casos de desnutrición aguda, representando una tasa de 50.2 niñas(os) con este padecimiento por cada 10,000 vivos¹¹⁶. Sin embargo, el reporte de 2015 sobre la semana 36 mostraba 10,447 casos de desnutrición aguda (970 casos menos).

Según entrevistas con personal de la SESAN¹¹⁷ y el MSPAS¹¹⁸, esto se debe a que al momento de la publicación de los informes, algunas DAS no han brindado sus datos. A pesar de ello en cada DAS no dejan de registrar los datos y en las semanas siguientes actualizan los datos de todas las anteriores. Este fenómeno se da por varias razones: sobresaturación de tareas en los puestos y centros, sesiones de asamblea permanente, falta de acceso a internet y/o computadoras.

Al conocer estos aspectos técnicos sobre el reporte y al observar que el informe de la semana 36 aclara que tres DAS no reportaron, se infiere que los casos de desnutrición aguda pueden ser mayores a 10,190. Aun así es destacable y de gran importancia que desde 2013 se observa una tendencia marcada en la reducción de número de casos.

Pese a ello, de las 29 áreas de salud, 11 presentaron un aumento en las tasas de desnutrición aguda. Estas áreas fueron Sacatepéquez, Zacapa, Guatemala Central, Suchitepéquez, Guatemala Noroccidente, San Marcos (todas las anteriores con una tasa mayor a la nacional), Huehuetenango, Petén Suroccidental, Petén Norte, Totonicapán y Guatemala Sur.

Las diez áreas de salud que presentaron mayores tasas de desnutrición aguda fueron: Sacatepéquez (127.62), Escuintla (115.46), Zacapa (90.65), Chiquimula (85.23), Santa Rosa (82.27), Retalhuleu (75.04), El Progreso (73.63), Guatemala Central (71.2), Suchitepéquez (64.33), Guatemala Nororiente (60.43).

Todas las áreas de salud anteriormente mencionadas, con excepción de Guatemala Central, fueron las mismas que en 2015, tanto en la semana 36, como en la semana 52 estuvieron en las diez posiciones más altas en relación a sus tasas de morbilidad por desnutrición aguda.

Resulta importante mencionar que el VIII Informe del PDH al CONASAN destacó algunas DAS donde el número de casos de desnutrición aguda habían aumentado en más de 100, en comparación con la misma semana epidemiológica del año anterior, entre ellas Chiquimula, Suchitepéquez, Santa Rosa, Sacatepéquez, Retalhuleu Guatemala central y Guatemala noroccidente. Asimismo, se destacó que Escuintla durante varios años persistía en estar entre los primeros lugares de desnutrición aguda.

115 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). *Sala situacional Desnutrición Aguda Moderada y Severa en niños menores de cinco años. Semana epidemiológica 36-2016*. En: <http://www.siinsan.gob.gt/SemanasSalaSituacional>, consultado el 23.09.2016.

116 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). *Sala situacional Desnutrición Aguda Moderada y Severa en niños menores de cinco años. Semana epidemiológica 36-2015*. En: <http://www.siinsan.gob.gt/SemanasSalaSituacional>, consultado el 23.09.2016.

117 S.H. González, entrevista realizada el 18 de mayo de 2016.

118 J.M. Mendoza, entrevista realizada el 08 de agosto de 2016.

El argumento anterior se presenta como un llamado a la atención al CONASAN para revisar a profundidad la problemática del estado de inseguridad alimentaria y nutricional que vive particularmente la población de la costa sur, en todo su contexto. Asimismo, un llamado al Estado y todos sus órganos para hacerse presentes en las comunidades de esta región y no relegar sus funciones en otras organizaciones que toman liderazgo fuera de la institucionalidad pública y perpetúan la ausencia del Estado.

Mortalidad

Como se mencionó anteriormente la mortalidad es la última consecuencia de las violaciones a los derechos humanos. En 2016, hasta la semana epidemiológica 36, el Estado de Guatemala fracasó en defender el derecho a la alimentación adecuada a 35 niñas y 41 niños menores de cinco años, quienes murieron por desnutrición aguda.

De la totalidad de casos, el 83% fueron en niñas(os) menores de dos años, 10 casos fueron en menores de seis meses, quienes debieran recibir lactancia materna exclusiva y por tanto estar libres de riesgo de desnutrición; sin embargo, la alimentación de la madre debe ser el foco principal de las acciones; 23 casos son de niñas(os) menores de un año y mayores de seis meses, reiterando lo que se ha indicado en diversos informes del PDH, SESAN y sociedad civil, la importancia de la alimentación complementaria, acceso al agua potable y vacunación; y 29 casos de niñas(os) entre uno y dos años, reiterando la importancia de las acciones de la ventana de los mil días.

De estos casos, 13 fueron en Huehuetenango, 12 en San Marcos, 9 en Alta Verapaz, 7 en Escuintla y 5 en Jalapa. La mayor letalidad se presenta en municipios de Huehuetenango (Barillas, Nentón), San Marcos (El Tumbador, Comitancillo), Quetzaltenango (Flores Costa Cuca). Esta situación no ocurriría, particularmente en Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz, si se estuvieran aplicando todas las acciones de la ventana de los mil días y de la ENPDC, que si bien están enfocadas a disminuir la desnutrición crónica, de realizarse incidirían positivamente en la desnutrición aguda y sus fatales consecuencias.

A estas cifras se suma el subregistro que se presenta semanalmente en el Sistema de Información Gerencial en Salud (SIGSA), el que hay en comunidades rurales lejanas y el que se da fuera del sector público de la salud.

Asimismo, se puede agregar, como padecimientos asociados a no recibir los servicios de atención primaria, particularmente la ventana de los mil días, las enfermedades diarreicas (EDA) -SRO, zinc, desparasitantes, falta de lactancia materna- y las infecciones respiratorias agudas (IRA) –vacunación–.

La PDH, por medio de algunas auxiliaturas en el ámbito nacional, ha realizado monitoreos específicos en este tema, encontrando que al menos 851 niños y niñas han fallecido entre 2015 y 2016 a causa de EDA e IRA en 14 áreas de salud (cuadro No. 10).



Cuadro No. 10. Muertes por EDA e IRA en 2015 y 2016

	Casos acumulados de muertes por IRA				Casos acumulados de muertes por EDA			
	2015		2016		2015		2016	
Área de Salud	M	F	M	F	M	F	M	F
Chiquimula	27	26	18	25	2	5	8	10
El Progreso	7	5	6	7	2	0	1	0
Escuintla	46	27	32	23	7	8	13	8
Guatemala Noroccidente*	3	2	0	2	1	1	1	4
Huehuetenango**	NR	NR	NR	NR	26	27	36	46
Jalapa	24	16	21	11	4	3	4	4
Jutiapa	1	0	0	0	1	0	0	0
Área Ixil*	0	0	0	0	0	0	0	2
Poptún, Petén	0	0	0	0	0	0	0	0
Quetzaltenango	0	0	0	0	8	12	7	8
Ixcán*	0	0	1	0	0	0	0	1
Sacatepéquez***	5		16		2		1	
Santa Rosa	0	0	3	2	0	0	2	1
Totonicapán	70	45	62	42	8	11	16	9
Zacapa	0	0	6	9	0	0	1	2
Subtotal	182	123	149	123	60	68	90	96
TOTAL	310		225		129		187	

*Guatemala Noroccidente: Auxiliatura Mixco; Ixil, Auxiliatura Nebaj; Ixcán, Auxiliatura Quiché.

**Reporte de Auxiliatura Huehuetenango y San Antonio Huista.

***Sacatepéquez no reportó con desagregación de género y se suma a los totales generales.

Fuente: Elaboración propia con información de las auxiliaturas de la PDH en los respectivos departamentos.

Las muertes por estos padecimientos en personas menores de cinco años se consideran prevenibles y no pueden justificarse. Esta situación demuestra una vez más un Estado ausente que ha incumplido con sus obligaciones de velar por la defensa de los derechos humanos, especialmente a la niñez.

Centros de recuperación nutricional (CRN)

Según informes del MSPAS actualmente funcionan 32 CRN en el país, 14 de ellos públicos y el resto público-privados y privados. De estos centros cuatro funcionan como salas de recuperación nutricional en hospitales, siendo estos los hospitales de Huehuetenango, Sayaxché, El Progreso y La Tinta en Alta Verapaz.

Para la atención de estos centros, en el ámbito nacional, únicamente están contratadas 180 personas, entre auxiliares de enfermería, personal operativo y nutricionistas, lo que se traduce en un promedio de cinco a seis personas por centro. Entre este personal solamente en cuatro centros laboran profesionales de la nutrición.



De los 22 departamentos del país, cinco de ellos no cuentan con CRN y llama particularmente la atención que no existan centros en Escuintla y Suchitepéquez, que como anteriormente se mencionó, destacan por sus altas tasas en el plano nacional de morbilidad por desnutrición aguda.

Al mes de julio de 2016 se había atendido a 247 niñas(os) con desnutrición aguda severa y 236 niñas(os) con desnutrición aguda moderada, totalizando 483 casos. Lo que destaca la baja proporción de casos atendidos en los CRN, relacionada con la cantidad de casos presentados en 2016 (10,190 a la semana 36).

En agosto de 2016 la PDH realizó un monitoreo a tres CRN del país por medio de la Defensoría del Derecho a la Alimentación¹¹⁹. En el mismo se visitó los CRN de San Felipe de Jesús en Sacatepéquez, CRN Casillas en Santa Rosa y CAP Sanyuyo en Jalapa, el primero de ellos de carácter privado y los otros dos públicos. Los hallazgos principales se muestran en el cuadro No. 11.

Aunque estos hallazgos no pretenden ser una muestra representativa, si denotan algunos de los problemas que pueden estar afrontando otros centros, uno de los principales la falta de presupuesto y recurso humano, además de visiones centradas en el enfoque biomédico del estado nutricional de las(los) niñas(os).

Por otra parte, una vez más resalta la falta de atención en Escuintla en casos de desnutrición aguda, muestra de ello es que las personas se atienden en otros departamentos en búsqueda de servicios de salud. Es imperativo que el Estado se haga presente en este departamento, en el cual los indicadores de resultados y otros hallazgos cualitativos muestran las necesidades de la población.

Sistema de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria

La responsabilidad institucional de diseñar, montar y operar el sistema de información y vigilancia de la SAN corresponde a la SESAN, quien también debe coordinar esta actividad con otras instituciones del Estado, según lo que establece el artículo 33 de la Ley del SINASAN. En respuesta al cumplimiento de esta obligación asignada, la SESAN cuenta con el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIINSAN)¹²⁰.

El SIINSAN se proyecta como *“un sistema que incluya acciones de investigación que permita caracterizar mejor a las poblaciones más vulnerables, conocer la situación de SAN del país, emitir alertas tempranas y medir la eficacia de las acciones implementadas”*¹²¹.

A pesar de que esta responsabilidad en ley antes mencionada fue emitida en 2005, los datos consolidados, sistematizados y disponibles para la población en general (publicados en la plataforma en línea del SIINSAN) datan aproximadamente desde 2012 o 2013. En los casi siete años previos no se cuenta con información sistemática histórica que ayude en la creación de indicadores.

119 PDH/Defensoría de la Alimentación. *Informe del Monitoreo al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para el funcionamiento de los Centros de Recuperación Nutricional*. Agosto, 2016. Informe preliminar. Págs. 8-11.

120 Decreto 32-2005. Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Gobierno de Guatemala.

121 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). *Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. En: <http://www.siinsan.gob.gt/Acercade>, consultado el 04.08.2016.



Aunque en los últimos cinco años el papel de la SESAN ha sido activo en cuanto a la presentación de salas situacionales, proyecciones del estado de SAN del país, monitoreos al primer nivel de atención en salud, registro de las ejecuciones presupuestarias de las instituciones con mandato en SAN y la primera evaluación de impacto de un programa en el ámbito nacional, aún hay barreras como la falta de desagregación de los datos en los registros administrativos, el subregistro de las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad y la falta de monitoreo en los procesos relativos a los programas de SAN.

Dado a que estas barreras recaen en condiciones que no permiten un análisis claro de la política y los programas, la PDH decidió realizar una supervisión¹²² que indagara sobre si las autoridades responsables están conscientes de ellas y si hay planes a futuro para repararlas y/o modificarlas.



122 PDH/DIDH. *Supervisión al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional de la Secretaría de Seguridad Alimentaria*. Mayo 2016. Pp. 16.

Cuadro No. 11. Principales hallazgos en monitoreo de la PDH a tres CRN

	San Felipe de Jesús	CRN Casillas	CAP Sanyuyo
	Privado	Público	Público
Aspectos positivos	<p>Actualmente este CRN se encuentra en una casa provisional mientras concluye la construcción de nuevas instalaciones las cuales tendrán capacidad para atender 50 niñas(os).</p>	<p>Actualmente se encuentra funcionando en un área provisional ya que están realizando reparaciones a las instalaciones del centro.</p> <p>Se realizan dos barridos nutricionales al año en los meses de marzo y octubre.</p> <p>Periódicamente se trasladan las estadísticas a SESAN.</p>	<p>Cuentan con suficiente equipo*, el cual es donado, además de material para brindar consejería y los protocolos de atención.</p> <p>Se efectúa la apropiada coordinación con los servicios de salud para dar seguimiento a los casos y evitar reincidencia.</p> <p>Las familias cuentan con asistencia alimentaria de parte del MAGA, aunque este año solo hubo una entrega.</p> <p>Se encontró en existencia medicamentos, micronutrientes y fórmulas terapéuticas para tratamiento nutricional.</p>
Aspectos negativos	<p>Solamente se reportan los casos al MSPAS pero no se realiza ninguna coordinación para dar seguimiento y evitar así la reincidencia.</p> <p>No cuentan con una base de datos de las(los) niñas(os) ingresados en 2015-2016.</p>	<p>Los profesionales de la salud consideran que la falta de experiencia de las madres adolescentes es la causa de que ellas no tengan cuidados necesarios para las(los) niñas(os). Este argumento muestra la cosmovisión de este personal y la falta de una visión holística y con enfoque de derechos humanos.</p>	<p>Debido a falta de presupuesto para la atención, no se está atendiendo casos de encamamiento. Actualmente solo prestan atención domiciliar a los que debieran estar internados.</p> <p>Poco personal: 1 auxiliar de enfermería, 1 EPS de nutrición que llega una vez por semana, 2 cocineras.</p>
Otras observaciones	<p>En este centro se atienden principalmente niñas(os) provenientes de Escuintla. Aunque se dejan citas para evaluar a las(los) niñas(os) luego de un mes de egresar; es bajo el porcentaje de quienes vuelven debido a la falta de recursos para transportarse.</p>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Derecho a la Alimentación, agosto de 2016.

*Refrigeradoras, estufas de gas propano, microondas, enseres de cocina, vajillas para servir alimentos, equipo de cómputo.





A esta cuenta, uno de los principales resultados de esta supervisión se muestra en el cuadro a continuación, esperando que las autoridades competentes puedan utilizar la columna de fortalezas como una exhortación a seguir adelante y las debilidades como crítica constructiva que ayude al Estado a cumplir con su obligación de realizar el derecho a la alimentación.

Cuadro No. 12. Fortalezas y debilidades observadas por la PDH y percibidas por SESAN

	Fortalezas	Debilidades
Observadas por PDH	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amplia cantidad de data útil para dar seguimiento a las acciones de las instituciones del CONASAN. ▪ SESAN ve con complacencia la futura creación del Registro Único del Usuario para facilitar el seguimiento a las acciones de las instituciones y los beneficiarios cubiertos por ellas, incluyendo los programas sociales. ▪ Los monitoreos que se realizan a las acciones de la ventana de los mil días son imparciales, con varios medios de verificación, una muestra representativa de los puestos de salud, lo cual se considera positivo. ▪ La implementación de monitoreos presupuestarios, de metas físicas y la evaluación de impacto son prácticas de utilidad para el seguimiento de las acciones en SAN que pretenden tener continuidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mientras algunas herramientas en el portal son sencillas de usar e interpretar, otras son poco inductivas y existe información del mismo sistema de monitoreo dispersa en pestañas diferentes. ▪ Aún hay varios indicadores que no figuran en los planes a futuro, como porcentajes de uso de tierras y recursos naturales, prevalencia de sobrepeso y obesidad, inclusión de otras poblaciones vulnerables que figuran en la Ley SAN (personas con discapacidad, adultos mayores, personas inmunodeprimidas). ▪ No tener capacidad para medir el subregistro en las estadísticas del MSPAS. ▪ A pesar de que MONIMEFI es una herramienta útil para el seguimiento de las acciones en el ámbito local, los resultados no son confiables por las debilidades en la planificación que existe en el Estado. ▪ En 2016 se redujo el presupuesto para el SIINSAN en Q 5'188,235.00. ▪ Para mayo de 2016 aún no se tenían construidos los indicadores para evaluar dos de los ejes principales de la Estrategia para la Prevención de la Desnutrición Crónica, el cambio de comportamiento y el acceso al agua potable.
Percibidas por SESAN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encuentran excelente apertura por parte de las instituciones para publicar todo. ▪ Se han aprovechado de las tecnologías de información para mejorar los procesos, publicar datos y ser transparentes. ▪ Se consideran dinámicos al adaptarse al contexto para publicar información que sea útil para el tomador de decisiones. ▪ Se han formado mesas técnicas para la discusión sobre la construcción de los indicadores de cambio de comportamiento y el agua. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestión y calidad de los datos en las otras instituciones. ▪ Disminución de fondos. ▪ La población en general consume y demanda muy pocos datos. ▪ Las interpretaciones que se realizan con la información publicada no siempre es la correcta. ▪ En espacios abiertos a discusión de datos (como la mesa de análisis de casos de mortalidad por desnutrición) generalmente no hay participación de otros actores diferentes a la SESAN y el MSPAS.

Fuente: PDH/DIDH. Supervisión al SIINSAN de la SESAN. Mayo de 2016.



Sumado a estas observaciones del actual sistema y su funcionamiento, es necesario mencionar que no todos los aspectos de la POLSAN han sido tomados en cuenta para la creación de elementos de monitoreo, algunos por carecer de accionar estatal y otros debido a que el accionar ha sido débil y la falta de seguimiento a estas.

Un ejemplo de ello es que la política describe en el numeral 7.2 la población en quienes las acciones deberán priorizarse, definida ésta como vulnerable. De estas, se identifica que si bien algunas se han priorizado, otras como las personas mayores (literal e) y las personas con discapacidad (literal h) han quedado como una agenda pendiente.

De igual forma también se pueden mencionar otros temas que se dejaron fuera del sistema de información como los programas sociales¹²³, producción de agricultura de subsistencia e infrsubsistencia, el agua potable y recursos hídricos, caminos e infraestructura básica, programas de extensión agrícola, generación de empleo local, procesos educativos en seguridad alimentaria y nutricional, cambios ambientales nocivos, calidad de los alimentos, situaciones de emergencia, problemas nutricionales por exceso (sobrepeso y obesidad) y por carencias ocultas (deficiencias de vitaminas y minerales aparte de hierro), por mencionar algunas de las más importantes.

En la investigación realizada también se identificó otras fuentes de información sumamente útiles como los datos de encuestas nacionales o estadísticas continuas, particularmente el cálculo de la CBA y CBV, del INE, así como la basta cantidad de datos que maneja el SIGSA, los cuales finalmente no se traducen en información disponible (en tiempo y forma) al público en general y dificulta los procesos de participación social y transparencia en el tema de la salud.

En relación con el INE, particularmente sobre el del costo de la CBA y CBV, se identificó que la metodología utilizada para su cálculo data de 1994, lo cual sugiere que algunos datos básicos para el análisis pueden haber quedado obsoletos y que resultaría beneficioso realizar nuevos estudios para que se acople a la realidad actual y de esta forma pueda servir como argumento a favor de la elevación del salario mínimo.

En relación con el SIGSA del MPSAS, se ha identificado que pese a que en el Artículo 53 del Código de Salud se confiere al MSPAS y al INE reglamentar la organización y funcionamiento de un Sistema de Información Nacional en Salud que cuantifique información sobre el sector, en la actualidad el reglamento orgánico interno del MSPAS no contempla esta como una de sus funciones. Lo cual genera subregistro en la información publicada como oficial en todos los indicadores de salud, incluyendo aquellos que se relacionan con el derecho a una alimentación adecuada.

Se considera que estos datos de las instituciones antes nombradas deben figurar dentro del portal del SIINSAN para complementar la información en SAN y consolidarla en un solo espacio de consulta.

123 No se mencionan tal cual pues la creación de los programas y el MIDES es posterior a la emisión de la POLSAN y la Ley del SINASAN, pero se mencionan los programas de ayuda alimentaria.



Fortalecimiento institucional

Comisión Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica

El 22 de febrero de 2016 se emitió el Acuerdo Gubernativo 45-2016, por medio del cual se crea la Comisión Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica como parte del Organismo Ejecutivo.

La creación de dicha Comisión crea confusión y duplicidad de funciones que son propias del CONASAN, siendo este un espacio con mayor representación, más experiencia en el tema y tiempo de creación y funcionamiento.

Asimismo, crea duplicidad con algunas funciones del Secretario de SESAN como realizar acciones para alcanzar el logro de objetivos, políticas y planes de SAN. En el entendido de que la desnutrición crónica es solamente uno de los resultados de impacto relacionado a la inseguridad alimentaria y nutricional no se justifica la creación de una Comisión únicamente para este flagelo.

Es comprensible que para el abordaje de un aspecto del derecho a la alimentación tan importante como la desnutrición crónica, la actual administración necesite asesorarse, promover la coordinación y buscar el cumplimiento de sus propios objetivos (establecidos en la ENPDC). Sin embargo, esto no se puede ni debe realizar ignorando la institucionalidad pública que el Estado ya contempla, la que en todo caso debe consolidarse en aras de mejorar la calidad del gasto.

Sumado a ello, el presupuesto de funcionamiento de la Comisión, que se carga a la SESAN, no se justifica pues los gastos de funcionamiento se refieren únicamente al desarrollo de las funciones de la Coordinación Técnica de la Comisión. Los otros integrantes de la Comisión ya desempeñan sus funciones dentro del CONASAN¹²⁴.

Lo anterior reitera que dicha Comisión no fortalece la institucionalidad, debilita los procesos administrativos y operativos y representa un gasto adicional para el Estado. Por lo cual se recomienda volver a evaluar la existencia de estas figuras y fortalecer las ya existentes.

Gobernanza local

Una de las corresponsabilidades institucionales que se tiene en el ámbito departamental, municipal y comunitario es la descentralización de las acciones en SAN, para lo cual el artículo 34 de la Ley del SINASAN establece que las autoridades locales deben impulsar el cumplimiento de los objetivos de la POLSAN.

Uno de los indicadores más importantes para la evaluación del cumplimiento de esta gestión es la creación y funcionamiento de las Comisiones Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESAN), las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN) y las Comisiones Comunitarias de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COCOSAN).

124 Artículos 4, 5, 7 y 9 del Acuerdo Gubernativo 45-2016.

En este sentido, la SESAN, por ser el ente coordinador de los temas de SAN, ha reportado que en 2016 están activas las 22 CODESAN de todos los departamentos del país, mientras que la cantidad de COMUSAN activas por departamento se presentan en el cuadro a continuación¹²⁵.

Cuadro No. 13. COMUSAN activas y pendientes por departamento a septiembre de 2016

	Pendientes	Activas	% Activas
Alta Verapaz	8	9	52.9
Baja Verapaz	0	8	100.0
Chimaltenango	0	16	100.0
Chiquimula	3	8	72.7
El Progreso	0	8	100.0
Escuintla	4	10	71.4
Guatemala	2	15	88.2
Huehuetenango	0	33	100.0
Izabal	0	5	100.0
Jalapa	0	7	100.0
Jutiapa	2	15	88.2
Petén	4	10	71.4
Quetzaltenango	1	23	95.8
Quiché	0	21	100.0
Retalhuleu	1	8	88.9
Sacatepéquez	1	15	93.8
San Marcos	2	28	93.3
Santa Rosa	0	14	100.0
Sololá	0	19	100.0
Suchitepéquez	0	21	100.0
Totonicapán	0	8	100.0
Zacapa	6	5	45.5
TOTAL	34	306	90.0

Fuente: Elaboración propia con información de SESAN (Oficio SESAN 512-2016 de 30.08.2016).

En el VIII Informe del PDH al CONASAN se citaron datos sobre el funcionamiento de estas comisiones en 2014, en donde destacaba que 324 COMUSAN estaban activas, 18 más que en 2016. Esto a pesar de que la ENPDC contempla un elemento de fortalecimiento a la gobernanza local y SESAN ha iniciado un proceso de sensibilización con autoridades locales.

Algunos de los obstáculos en el funcionamiento de las mismas que se observan son: a) la mayoría de autoridades son de ingreso reciente (enero 2016); b) la baja participación de las autoridades en estas instancias y la subdelegación a otros funcionarios como las(los) coordinadoras(es) de la Oficina Municipal de la Mujer o la Oficina Municipal de Seguridad

125 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). Respuesta a solicitud de informe circunstanciado. Oficio SESAN 512-2016 del 30.08.2016. Sin folio.



Alimentaria; c) el desconocimiento del tema por parte de las autoridades; d) el retraso en los procesos de estructuración y contrataciones del personal del MAGA, MIDES, lo que limita el funcionamiento de las comisiones¹²⁶.

Por otra parte, es necesario mencionar que la promoción para fomentar la activación de estas comisiones es parte de las funciones de los delegados departamentales de la SESAN.

Al respecto, un hallazgo de las supervisiones¹²⁷ de la PDH en Huehuetenango, Totonicapán, Alta Verapaz e Izabal fue que para marzo de 2016 los delegados informaban no conocer el plan de SAN a implementarse en el mismo año. Además, reiteraban el argumento de que las autoridades locales tienen debilidades en el conocimiento del tema de SAN y por ello se elaboraría un proceso de capacitación para fortalecer esta debilidad.

Existe un enorme reto en cuanto a la gobernanza local en dos aspectos: primero, la comunicación para el logro de la correcta descentralización y segundo, la apropiación de los temas relativos al derecho a la alimentación y SAN en todas las instituciones.

El Estado en su conjunto debe superar este reto a fin de la realización efectiva del derecho.

Asignación de recursos

El análisis de la asignación, modificación y ejecución de los recursos del Estado suele ser un reflejo de las prioridades de cada administración. Es por ello que en esta sección se observan estos tres aspectos del presupuesto para las actividades de SAN (ver cuadro 14) para emitir conclusiones sobre el enfoque con el que se aborda la temática del derecho a una alimentación adecuada.

En general se observa que el presupuesto asignado a las actividades del POASAN tuvo un recorte desde inicios de 2016 de Q. 405'708,339.00, respecto de los presupuestos asignados y de Q. 1,182'503,618.00, si comparamos el presupuesto vigente en agosto de 2015, contra el presupuesto vigente de 2016.

Tanto en 2015 como en 2016 los ministerios con una mayor cantidad de recursos asignados son el MSPAS y MICIVI, seguidos por el MINEDUC y MIDES. Esto puede tener relación con la alta cantidad de población que atienden las carteras de Salud y Educación, así como al alto costo que representa la construcción y la entrega de programas sociales.

Sin embargo, para agosto de 2016 se observa que los ministerios sobre los cuales recaen la mayoría de las acciones de la seguridad alimentaria y nutricional han sufrido recortes importantes. Mientras los presupuestos del MSPAS (Q -903'336,078.00), MAGA (Q -166'317,682.00) y MIDES (Q -191'494,533) se redujeron, el presupuesto del MICIVI aumentó en más de 63 millones de quetzales, pese a que lleva ejecutado en ocho meses un 5% de su presupuesto. Por su parte, el presupuesto del MINEDUC aumentó en Q 45'702,912.00 y lleva la ejecución esperada para este período del año.

126 Ídem.

127 PDH/Defensoría del Derecho a la Alimentación. *Informe de Supervisión a Delegados Departamentales de la SESAN; acciones de coordinación con instituciones gubernamentales a realizar en materia de SAN*. Mayo, 2016. Informe preliminar. Págs. 7-10.



Sobre salud, se sabe que el gobierno redujo el presupuesto particularmente en los rubros de micronutrientes para niñas y niños y vacunación. En el caso de agricultura, se mencionó anteriormente la falta de contratación de personal para los programas de agricultura de subsistencia e infrsubsistencia y en el caso de desarrollo social, el recorte de personal y baja entrega de programas sociales se reflejan también en el presupuesto.



Cuadro No. 14. Comparación entre 2015 y 2016 de presupuesto asignado, vigente y ejecutado para el SAN hasta agosto.

	AGOSTO 2015				AGOSTO 2016				Comparativo entre 2015 y 2016			
	Asignado	Vigente	Ejecutado	% ejecución	Asignado	Vigente	Ejecutado	% ejecución	¿Aumentó presupuesto vigente (PV)?	¿En cuánto disminuyó o aumentó el PV?	¿Aumentó el % de ejecución?	¿En cuánto disminuyó o aumentó el %?
MINISTERIOS	4,833,238,682	5,464,145,892	2,463,803,609	45%	4,440,229,978	4,314,216,217	1,567,325,129	36%	No	-1,149,929,675	No	-9
MINEDUC	733,498,088	733,498,088	514,711,314	70%	779,201,000	779,201,000	598,870,362	77%	Sí	45,702,912	Sí	7
MSPAS	1,225,659,293	1,988,465,981	821,397,475	41%	1,178,659,317	1,085,129,903	457,814,344	42%	No	-903,336,078	Sí	1
MAGA	735,423,108	703,719,551	268,388,350	38%	457,684,519	537,401,869	289,948,886	54%	No	-166,317,682	Sí	16
MICIVI	1,315,185,738	1,215,246,874	568,581,190	47%	1,245,987,982	1,278,987,982	65,218,930	5%	Sí	63,741,108	No	-42
MARN	6,064,342	6,260,563	3,810,898	61%	7,560,356	7,773,065	4,598,058	59%	Sí	1,512,502	No	-2
MIDES	817,408,113	816,954,835	286,914,382	35%	770,437,304	625,460,302	150,794,388	24%	No	-191,494,533	No	-11
MINECO	NR	NR	NR	NR	699,500	262,096	80,161	31%	Sí	262,096	Sí	31
SECRETARÍAS	90,240,558	144,413,055	70,634,802	49%	85,820,963	108,540,457	70,454,875	65%	No	-35,872,598	Sí	16
SCEP	3,068,045	2,960,029	1,696,818	57%	2,992,055	2,728,055	1,586,048	58%	No	-231,974	Sí	1
SOSEP	0	54,453,234	34,314,376	63%	59,417,129	63,966,973	44,658,325	70%	Sí	9,513,739	Sí	7
SESAN	85,191,335	85,191,335	33,329,782	39%	21,807,039	40,307,039	23,144,342	57%	No	-44,884,296	Sí	18
SBS	1,981,178	1,808,457	1,293,827	72%	1,604,740	1,538,390	1,066,160	69%	No	-270,067	No	-3
DESCENTRALIZADAS	510,404,019	501,380,903	151,002,907	30%	502,123,979	504,679,558	164,215,446	33%	Sí	3,298,655	Sí	3
ICTA	37,500,000	37,500,000	22,445,951	60%	39,500,000	39,500,000	23,296,654	59%	Sí	2,000,000	No	-1
INFOM	208,288,358	205,317,183	20,212,271	10%	98,681,039	98,681,039	17,450,200	18%	No	-106,636,144	Sí	8
CONALFA	174,973,497	166,221,556	85,024,426	51%	173,535,920	176,011,293	77,081,429	44%	Sí	9,789,737	No	-7
INDECA	17,000,000	19,700,000	7,216,209	37%	15,607,000	15,607,000	6,122,806	39%	No	-4,093,000	Sí	2
FONTIERRAS	72,642,164	72,642,164	16,104,050	22%	174,800,020	174,880,226	40,264,357	23%	Sí	102,238,062	Sí	1
TOTAL	5,433,883,259	6,109,939,850	2,685,441,318	44%	5,028,174,920	4,927,436,232	1,801,995,450	37%	No	-1,182,503,618	No	-7

NR: No reporta

Fuente: Elaboración propia con datos del SESAN, seguimiento especial del gasto del POASAN 2015 y 2016.



En el tema del agua, aunque se ha indicado que la ENPDC tiene como eje fundamental el acceso al agua potable, al INFOM se le redujo su presupuesto en Q. 106'636,144 en relación con 2015. Aún con esa reducción, para agosto de 2016 llevaba una ejecución del 8% de sus recursos, dos puntos porcentuales menos a los que llevaba en agosto del año anterior.

Luego de observar y analizar estas cifras, aunque exista un discurso político, no se puede creer que el tema de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación estén como prioridad en la agenda de la actual administración. Asimismo, las fluctuaciones en la asignación y las ejecuciones dispares muestran que existe poca coordinación interinstitucional y se refuerza la idea de que las múltiples acciones no son ni serán sostenibles.

Asistencia alimentaria de cooperación internacional

De enero a julio de 2016 se ha brindado 5,591.39 toneladas métricas de alimentos como parte de la asistencia alimentaria que brinda la cooperación internacional. Esta cantidad equivale a 193,998 raciones de alimentos que llegaron a 178,615 familias en 126 municipios de 14 departamentos, según información proporcionada por SESAN.

Aunque en 2016 los efectos de la sequía han sido menores al año anterior, el MARN declaró que en 2015 eran afectados ocho departamentos y ahora este fenómeno se extiende a 11 departamentos con un aproximado de 1'000,000 de posibles familias damnificadas¹²⁸. Es así que la asistencia ha llegado a un poco más del 10% de las familias afectadas por sequía, sin contar a todas aquellas que particularmente en 2016 fueron afectadas por las fuertes lluvias.

Según SESAN, la asistencia de cooperación internacional es coordinada por este ente junto con otras instituciones de gobierno para focalizar y priorizar la ayuda alimentaria y no duplicar los esfuerzos del Estado. Busca atender de forma inmediata las emergencias alimentarias creando alianzas estratégicas para la logística y agilización de los procesos.

Sin embargo, informes¹²⁹ de la Defensoría del Derecho a la Alimentación de la PDH reportan que hay una debilidad respecto de la falta de diagnósticos departamentales de la situación de SAN, lo cual perjudica la asistencia técnica para las familias vulnerables durante los periodos de hambre estacional.

Uno de los impedimentos a este respecto es que no existe una base de datos que detalle las áreas que demanden mayor atención por no contar con el presupuesto necesario para suficiente personal de campo que verifique la situación de cada familia (presupuesto de SESAN se redujo en más de 10 millones de quetzales de 2015 a 2016).



128 Diario de Centro América/Jarbin Yelmo. 29.02.2016. *Crearán Plan contra Hambre Estacional*. En: <http://dca.gob.gt/index.php/nacional/item/41621-crear%C3%A1n-plan-contra-hambre-estacional>, consultado el 29/09/16.

129 PDH/Defensoría del Derecho a la Alimentación. *Informe de Supervisión a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN–; acciones de coordinación con instituciones gubernamentales a realizar en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante el periodo de canícula prolongada*. Junio 2016. Informe preliminar. Pág. 12; e *Informe de Supervisión a Delegados Departamentales de la SESAN, Op. Cit.*

No obstante, se considera un avance importante que en julio de 2016, en sesión ordinaria de CONASAN, se haya aprobado el Plan Contra el Hambre Estacional para asegurar la identificación de las comunidades y familias en situación de riesgo y contar con líneas estratégicas de intervención con roles y presupuestos para cada una. A estas acciones el PDH continuará dando seguimiento.



Capítulo 2. Sentencia a favor de cinco niñas y niños de Camotán, Chiquimula

Un icónico caso de judicialización y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales fue el de las sentencias dictadas por un Juzgado de la Niñez, Adolescencia y Adolescentes en conflicto con la ley penal de Zacapa, a favor de tres niñas y dos niños residentes de las Aldeas Tisipe y Lela Chancó del municipio de Camotán, Chiquimula.

Estos casos que se iniciaron en expediente en noviembre de 2011, cuando los niños tenían tres, cuatro, cinco, seis y trece años y tuvieron sentencia a su favor y de sus familias hasta en 2013. En la ilustración a continuación se muestra cuáles han sido las etapas por las cuales ha pasado este proceso, sin que las mismas resulten en una restitución real de sus derechos.

Ilustración No. 3. Línea cronológica de hechos relevantes en relación con la sentencia



Posterior a esta serie de acciones (o falta de ellas), el Magistrado de Conciencia solicitó informe circunstanciado a las instituciones obligadas en la sentencia, acerca de las acciones realizadas a favor de las niñas, niños y sus familias durante 2016. Con la información brindada por las mismas se construyó el cuadro que se presenta en el anexo 3.

Con esta información se pudo observar que el MSPAS y MINEDUC han dado seguimiento todos los años desde 2013 a estos cinco casos. A continuación se detallan las principales acciones que las instituciones reportaron a la PDH:

- MAGA ha entregado una ración alimentaria, correspondiente a cada mes de 2016, a cada familia, sin embargo la entrega no ha sido mensual. Debido a que no se preguntó por años anteriores no reportaron más acciones.
- MICIVI ha aprobado subsidios para la construcción de viviendas a todas las familias en 2016, pero la construcción no se ha materializado para ninguna familia por diversas razones.
- FONTIERRAS ha otorgado créditos a una de las dos familias que dictaba la sentencia debido a que la otra familia no creyó conveniente aceptar un crédito.
- MINEDUC ha entregado beca de discapacidad a Brayán, programas escolares (alimentación, útiles y otros materiales de gratuidad) a Mayra, Dina Marilú y Mavelita Lucila, mientras que no han podido asistir a Leonel por no encontrarse inscrito en ningún establecimiento educativo.
- MSPAS indica llevar el control de peso y talla mensualmente de cada niña(o) desde 2011. Todos están fuera de riesgo de desnutrición aguda y Mayra, Brayán, Dina y Mavelita presentan desnutrición crónica moderada, la cual no es reversible. Se han realizado varias acciones de esta cartera como desparasitación, despediculización¹³⁰, entrega de micronutrientes y capacitaciones. A Leonel ha sido difícil encontrarlo en su residencia pero las pocas evaluaciones realizadas indican un estado nutricional normal sin retardo en el crecimiento.
- MTPS no reporta acciones desde 2013.
- MIDES no respondió sobre este tema en la respuesta de solicitud de información que realizó el PDH.
- Municipalidad de Camotán asegura que en 2016 las aldeas donde están las viviendas de los (las) niños(as) poseen sistemas de agua y se cloran oportunamente.

Los casos de Mayra, Dina, Mavelita, Brayán, Leonel y sus familias son solamente una muestra de las situaciones que afrontan millones de guatemaltecos: pobreza, nulo o escaso acceso al agua potable, falta de saneamiento básico, de un terreno y/o una vivienda digna, de un trabajo digno para procurar los alimentos para sí y sus familiares, la postergación o retiro de la educación por tener que trabajar para *poder vivir* y además enfrentarse a condiciones particulares como las enfermedades congénitas, migración y separaciones familiares, por mencionar algunos aspectos.

¹³⁰ Remoción de piojos y liendres.



Ante esta complejidad de circunstancias el Estado responde de forma inmadura, limitándose a “cumplir la sentencia que el Juzgado indica”, y que tal o cual situación “está fuera de las funciones de este ministerio”; además se retrasa la ayuda porque la sentencia menciona “cuando tenga los recursos disponibles”. Aunque las respuestas para justificarse se vuelven jurídicamente correctas, son moralmente incorrectas.

Es alarmante apreciar cómo una sentencia de un juzgado, con acciones específicas solicitadas a 9 instituciones públicas no han podido resolver y llegar a restituir los derechos humanos de estas familias y genera la reflexión: ¿Qué respuesta del Estado podrán esperar aquellas personas que no tienen una sentencia? ¿Cómo se harán exigibles los derechos económicos, sociales y culturales y particularmente el derecho a la alimentación en nuestro país después de este caso?

En cuanto a la realización del derecho a la alimentación también es necesario mencionar que como parte de la sentencia del Juzgado se ordenó a la SESAN elaborar e implementar un *Protocolo para el ejercicio del derecho humano a la alimentación*, con el objeto de viabilizar la acción administrativa del derecho a la alimentación y evitar la violación de este derecho con otras niñas, niños y adolescentes¹³¹.

En septiembre de 2013 esa institución presentó un protocolo al Alcalde Municipal de Camotán y al Gobernador de Chiquimula. Sin embargo, la Organización Nuevo Día, la que ha dado acompañamiento a las familias todos estos años, consideró que el mismo no cumplía con las especificaciones del Juzgado, por lo que a través de mesas técnicas en las que participó esta organización, la PDH, la OACNUDH y otras partes, se generó una actualización del mismo.

En noviembre de 2015 una versión final, no aprobada por todas las partes que participaron en las mesas, fue socializada por SESAN.

En junio de 2016 se convocó a la segunda reunión ordinaria de CONASAN y se presentaba como uno de los puntos de agenda la aprobación de este protocolo. Esta convocatoria se recalendarizó para el 13 de julio de 2016 y, por motivos que se desconocen, en la nueva agenda no aparecía este punto. Sociedad civil se pronunció ante ello y el Secretario de la CONASAN dio la excusa de haber muchos puntos en agenda y por ello no someter a aprobación el protocolo.

Pese a ello, en agosto, al PDH solicitar información a SESAN sobre esta aprobación, la respuesta oficial fue: “no se identifica la necesidad de su aprobación por parte del Consejo, al ser un documento de uso interno para la coordinación de SESAN”.

La anterior respuesta no es aceptable, toda vez que la presentación del mismo documento del Protocolo indica: “Sirva este documento como guía administrativa de actuación de los particulares frente al Estado, para exigir a las instituciones de la administración pública el cumplimiento de sus atribuciones contenidas en las Leyes que les dan origen a su función y les rigen en los diferentes niveles de actuación para cumplir el Derecho a la Alimentación.”

131 Sentencia del Juzgado.



III. Conclusiones

Sobre la disponibilidad de alimentos,

1. La disponibilidad es uno de los ejes en continuo deterioro respecto de la seguridad alimentaria y nutricional y el goce del derecho a una alimentación adecuada.
2. Las circunstancias demandan que el Estado accione a favor del genuino desarrollo de todos los pequeños agricultores, especialmente en la verificación de condiciones laborales dignas y el pago consistente de salarios pues actualmente los mismos no superan los Q 1,620.00, monto que representa apenas el 59% del salario mínimo autorizado para actividades agrícolas.
3. Existe incongruencia entre el discurso y la aplicación de la Política General de Gobierno 2016-2020 y el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032, en materia de desarrollo rural integral y el Sistema Nacional de Extensión Rural. Esto es así porque ha disminuido el presupuesto, personal contratado y familias atendidas en relación con la promoción del acceso a tierras, tecnología e insumos para los agricultores de subsistencia e infrasubsistencia.

Sobre el acceso a los alimentos,

4. El acceso se ve limitado principalmente por las diferencias entre el salario (promedio nacional de Q 2.131.00) y el costo de los alimentos, que toma como referencia el precio de la CBA (Q 3,826.24 a septiembre de 2016). Estas cifras no han logrado empatar desde hace más de diez años y los análisis de tendencias realizados muestran que el valor de los alimentos está aumentando mucho más que los ingresos laborales.
5. El precio de la CBA se aleja cada vez más del precio de la CBV, mostrando que las familias guatemaltecas para adquirir alimentos se ven compelidas a renunciar a derechos como educación, vivienda, salud, transporte, entre otros.
6. Ante la complicada situación económica que enfrentan los hogares guatemaltecos, el 77% de los mismos se sienten inseguros respecto de la cantidad y calidad de alimentos que desean procurar para sí y sus familias.
7. Si bien el Estado realiza acciones como apoyo para la búsqueda de empleo por parte de MTPS o el programa de MINECO "tejiendo alimentos", preocupa la poca cobertura de este tipo de acciones y por ende el posible bajo impacto.
8. La falta de oportunidades laborales en el país ha motivado a más de 2'000,000 de guatemaltecas(os) a migrar, principalmente a los Estados Unidos, escatimando el riesgo. En 2015 el país recibió USD \$ 6'284,977.8 en concepto de remesas. Sin embargo, la falta de inversión en la Política de Desarrollo Social y de programas que motiven la inversión y el ahorro local ha generado que estas remesas no abran oportunidades de



desarrollo y no han logrado una mejora sustancial de la calidad de vida de quienes las reciben. Esta incongruencia se observa en dos de los departamentos de Guatemala que reciben más remesas (Huehuetenango y San Marcos) y a la vez prevalecen los más altos indicadores de desnutrición crónica.

9. El Ministerio de Desarrollo destacó por la escasa ejecución presupuestaria (24% hasta agosto de 2016), expresando que en este gobierno la prioridad no está en los programas sociales. La depuración de los listados de beneficiarios sumada a la baja contratación de personal en las delegaciones departamentales y la ineficiencia para reactivar los programas sociales han puesto en riesgo al 23.4% de la población que actualmente vive en condiciones de extrema pobreza*.

Sobre el consumo de alimentos,

10. Por estar ausentes en la agenda pública ha sido imposible evaluar cuatro de las seis acciones propuestas en la política para desarrollar y fortalecer la capacidad de la población para decidir correctamente en su alimentación. Estas cuatro acciones son la legislación de alimentos (y su evaluación), la creación de módulos de consumo en encuestas nacionales, el fortalecimiento en el control de producción y comercialización y el apoyo a las organizaciones civiles de consumidores.
11. La promoción de la lactancia materna ha ido en aumento, especialmente en hospitales y centros de maternidad de segundo nivel, amén de la gran brecha pendiente respecto de la cobertura, contratación de personal y la adecuación de las instalaciones para el cabal cumplimiento de las acciones del ISSALM.
12. La ENPDC fortalece la educación para el consumo adecuado de alimentos poniendo en la agenda el eje de “cambio de comportamiento”. Sin embargo, aún no se cuenta con resultados concretos en las comunidades porque solamente se han ejecutado acciones administrativas. Preocupa a la PDH que la dinámica prevista cargue de tareas a las personas en la comunidad, particularmente a las mujeres en la familia, por lo que se sugiere que en la búsqueda del cambio de comportamiento, se promueva a su vez la equidad de género.

Sobre el aprovechamiento biológico de los alimentos,

13. En el primer nivel de atención persiste la sobresaturación de trabajo para el personal, los puestos de salud cerrados y el abastecimiento general limitado o insuficiente de recursos. De forma particular, preocupa el importante retroceso en términos de vacunación, entrega de micronutrientes y alimentos complementarios.



* Reportes de ejecución del Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria (SIINSAN), 31 de agosto de 2016.

14. Las acciones que SESAN reportó en relación con el agua y saneamiento son más administrativas que operativas, por lo que queda pendiente el resultado concreto de este eje, integrado atinadamente en la ENPDC. MSPAS no brindó información sobre este tema de gran importancia.

Acerca de la prevención y el tratamiento de la desnutrición

15. El Estado de Guatemala continúa fracasando en defender el derecho a la vida de los niños y niñas menores de cinco años. Para la semana epidemiológica, 36 murieron por desnutrición aguda 35 niñas y 41 niños. Asimismo, al menos 851 niñas y niños en el mismo rango de edad murieron por enfermedades prevenibles (IRA y EDA) entre 2015 y 2016.
16. La alta mortalidad por IRA y EDA muestra la necesidad de reforzar las acciones del primer nivel de atención en salud, así como de registrar oficial y semanalmente la mortalidad por estas enfermedades en menores de cinco años como indicador proxy del resultado de las acciones de la ventana de los mil días.

Sobre el sistema de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria

17. En los últimos cinco años el papel de la SESAN ha sido activo en cuanto a la presentación de salas situacionales, proyecciones del estado de SAN del país, monitoreos al primer nivel de atención en salud, registro de las ejecuciones presupuestarias y la primera evaluación de impacto de un programa en el ámbito nacional. Sin embargo, los datos más sólidos disponibles se relacionan al eje de aprovechamiento biológico de los alimentos y prevención y tratamiento de la desnutrición, mostrando la necesidad de fortalecer el enfoque integral del derecho a la alimentación y no relacionarlo únicamente a una visión biomédica.
18. Aún hay grandes vacíos de información en el sistema sobre los distintos ejes programáticos de la Ley de SINASAN: en disponibilidad, falta de registros nacionales oficiales sobre hogares dedicados a la agricultura de infra, subsistencia y agricultura comercial, datos sobre el uso del agua y su calidad, así como registros de vigilancia agropecuaria; en acceso, datos de infraestructura vial, así como la integración de información de los programas sociales; en consumo, información sobre educación alimentaria y nutricional, inocuidad de los alimentos y datos de consumo de alimentos en el entorno nacional, por mencionar los más relevantes.



Sobre el fortalecimiento institucional,

19. La creación de la Comisión Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica debilita la institucionalidad y los procesos administrativos y operativos. La duplicidad de funciones entre dicha Comisión, el CONASAN y la SESAN representan un gasto adicional innecesario para el Estado que puede evitarse llevando este espacio a supereditarse a la institucionalidad existente normada en la Ley del SINASAN.

20. No se ha logrado que la ejecución de todas las acciones en seguridad alimentaria y nutricional sean coordinadas entre las carteras. Particularmente MAGA y MIDES no han cumplido con hacer llegar las acciones a las mismas familias, según propone la focalización de la ENPDC.

21. Si bien el 100% de las CODESAN y el 90% de las COMUSAN están actualmente en funcionamiento, la baja participación de las autoridades, desconocimiento del tema por parte de alcaldes y gobernadores y el retraso en los procesos de estructuración y contrataciones del personal del MAGA y MIDES limitan el funcionamiento de las comisiones.

Sobre el presupuesto,

22. En la agenda del actual gobierno la seguridad alimentaria y nutricional y la atención primaria en salud no han sido prioritarias. En este análisis no pueden obviarse los recortes de las asignaciones presupuestarias para SAN en general, y particularmente en MSPAS, MAGA, MIDES y MICIVI, así como la pobre ejecución de presupuesto en el MICIVI (5%), MIDES (24%) e INFOM (18%).

Sobre el caso de justiciabilidad del derecho a la alimentación,

23. Luego de tres años, el Estado continúa en incumplimiento de las Sentencias de un Juzgado de niñez y adolescencia de Zacapa a favor de tres niñas y dos niños de Camotán. Las respuestas de las instituciones indican que han agotado las instancias y sus recursos, pero ello no ha logrado la restitución real y la garantía de una vida digna para cada una de las familias.

24. Es alarmante que el dictamen no haya podido resolver las circunstancias que rodean a estas cuatro familias para buscar el beneficio superior de la niña y el niño y a su vez abre un espacio de discusión general para buscar los límites de la ley y el estado de derecho en la realización de los DESC.



IV. Recomendaciones

Al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

1. Realizar una evaluación del impacto de la Estrategia Nacional de Prevención de la Desnutrición Crónica, como se intentó con el Plan Pacto Hambre Cero en años anteriores. A su vez, que todas las instituciones involucradas en los ejes de la misma (primer nivel de atención en salud, disponibilidad de alimentos, cambio de comportamiento y agua y saneamiento) diseñen e implementen evaluaciones de procesos que den cuenta de sus acciones a favor de la realización del derecho a una alimentación adecuada.
2. Priorizar la inclusión de la protección y conservación ambiental como parte de los ejes principales y transversales de acciones en SAN, en respuesta al impacto del cambio climático, para garantizar la realización del derecho a la alimentación a las generaciones presentes y futuras.
3. Plantear en el Consejo nuevas estrategias de desarrollo rural cubriendo dos ejes: 1) tecnología agrícola que responda a la problemática del acceso a tierras y empate con los principios de la soberanía alimentaria; y 2) propuestas concretas de nuevas opciones para ingresar al mercado, aparte de la agricultura.
4. El Consejo y sus entidades deben planificar y ejecutar acciones con miras a combatir la problemática invisibilizada en la agenda pública de la sobrealimentación (doble carga nutricional) en el tema del derecho a la alimentación.
5. Revisar a profundidad la problemática del estado de inseguridad alimentaria y nutricional que vive particularmente la población de la costa sur, en todo su contexto. Se hace un llamado al Estado y todos sus órganos para hacerse presentes en estas comunidades y no relegar sus funciones en otras instancias que toman liderazgo fuera de la institucionalidad pública y perpetúan la ausencia del Estado.

A la Vicepresidencia y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

6. Fortalecer la institucionalidad pública ya existente para la ejecución de la ENPDC y redefinir las atribuciones de la *Comisión Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica* en el marco de esta misma institucionalidad, a fin de mejorar los procesos administrativos y operativos en SESAN.



A la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

7. Asegurar, con base en los indicadores establecidos para los ejes de la ENPDC “cambio de comportamiento” y “agua y saneamiento”, así como la ejecución de acciones que deriven en resultados concretos para la población. Es injustificable la tardanza de más de un semestre en la ejecución debido a procesos administrativos.
8. Realizar una evaluación constante sobre el grado de cumplimiento de la focalización de acciones en la ENPDC, prestando atención a los programas sociales, las acciones del primer nivel de atención en salud y programas de emprendimiento y socializar estos datos a la población en general.
9. Integrar el componente de la equidad de género dentro del espacio en donde se busca promover cambios en el comportamiento. Asegurarse de no recargar de tareas extra a las mujeres en las comunidades. Será útil que además de los modelos de comportamiento ya integrados evalúen la aplicación de los principios de la investigación acerca de la acción participativa (IAP) para fortalecer el cambio en lo local.
10. Compilar y actualizar en la página del Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional información sobre todos los pilares de la SAN, y cumplir así con el mandato de la Ley del SINASAN (Artículo 33): “*diseñar, montar y operar el sistema de información y vigilancia de la SAN*”. Es necesario integrar información sobre: disponibilidad, datos oficiales y representativos en el ámbito nacional y departamental de cultivos y actividades agrícolas; particularmente acceso, infraestructura vial y programas sociales; así como datos de poblaciones priorizadas que describe la POLSAN (numeral 7.2) que han quedado como una agenda pendiente, tales como las personas mayores (literal e) y las personas con discapacidad (literal h).
11. En coordinación con el MSPAS, incluir en el SIINSAN los datos semanales de muertes por IRA y EDA en niños y niñas menores de cinco años, debido a su relación con la provisión de servicios de la ventana de los mil días.



Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

12. Es necesario que desde esta cartera surjan nuevas propuestas para promover el desarrollo integral de los pequeños productores agrícolas y sus familias, contemplando la experiencia del PAFEC en los años más recientes, principalmente ubicando retos y oportunidades en el ejercicio de las funciones de los extensionistas agrícolas.
13. Cumplir con la focalización de acciones de esta cartera en municipios priorizados por alta prevalencia de desnutrición crónica.

14. Implementar evaluaciones de procesos y de impacto para el PAFFEC.
15. Adaptar todos los planes y acciones a los retos que representa el cambio climático.

Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

16. Tomar el liderazgo dentro del CONASAN para priorizar la inclusión de la protección y conservación ambiental como parte de los ejes principales y transversales de acciones en SAN.
17. Fortalecer las funciones normativas de control y supervisión en materia de ambiente y recursos naturales, particularmente aquellas que tienen como objetivo proteger las fuentes de agua. Se debe continuar la práctica de denuncia ante el Ministerio Público para que se sancione a los responsables de los desvíos de ríos y contaminación masiva de fuentes de agua.
18. Aumentar el personal en las delegaciones departamentales ubicadas en zonas donde trabajan industrias de monocultivos o extractivas para mejorar los procesos de supervisión.

Al Ministerio de Desarrollo Social

19. Mejorar la ejecución de los recursos de los que dispone para así hacer llegar a los titulares de derechos los beneficios de los programas sociales.
20. Hacer efectiva la contratación de personal para las delegaciones departamentales y con ello acelerar el proceso para incorporar a los titulares de derechos que el Estado ha dejado pendientes en su obligación de facilitar el derecho a la alimentación y otros DESC.
21. Tomar las medidas para que las causas de la deficiente ejecución presupuestaria del período 2016 no se repitan en 2017.
22. Cumplir con la focalización de acciones de esta cartera en municipios priorizados por alta prevalencia de desnutrición crónica.



Al Ministerio de Educación

23. Hacer las gestiones para que los establecimientos educativos públicos que reciben alimentación escolar tengan oportunamente asignación de fondos independientemente de la forma de organización.
24. Buscar que la iniciativa de ley de alimentación escolar procure un aumento periódico en el presupuesto para la refacción escolar basado en el alza de costos de la CBA.
25. Supervisar los procesos de selección, preparación, almacenamiento y distribución de la refacción escolar para garantizar la alimentación adecuada, pertinente, saludable, nutritiva y variada de las(los) estudiantes.
26. Evaluar los resultados de las capacitaciones en las que se ha usado la metodología en cascada para disminuir al máximo la tergiversación de la información en los diferentes niveles.

Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

27. Conformar espacios interinstitucionales para mejorar la gestión de insumos y así llevar a la población todos los servicios del primer nivel de atención en salud, principalmente rescatar las coberturas de vacunación y la dotación de micronutrientes en polvo y alimentos fortificados, así como la contratación de personal en puestos de salud.
28. Solventar las limitaciones del espacio, asignación de personal competente, asesoría técnica y financiera de los hospitales y centros de maternidad del segundo nivel, a medida que se busca la acreditación de la Iniciativa de Hospitales Amigos del Niño en más.
29. Instalar centros de recuperación nutricional en Escuintla y fortalecer los servicios a todo nivel, atendiendo la alta prevalencia de casos de desnutrición aguda registrados desde ya hace varios años.
30. Realizar los cambios estructurales y operativos en el reglamento orgánico interno del MSPAS para poner en funcionamiento el Sistema de Información Nacional en Salud y en coordinación con el INE se cuantifique información sobre el sector (léase: público, privado, IGSS y Defensa).



Al Ministerio de Trabajo y Previsión Social

31. Supervisar las condiciones en que prestan los servicios los trabajadores en general; especialmente quienes laboran en el área rural.
32. Supervisar que se cumpla el pago de salarios mínimos, fortaleciendo las unidades encargadas con presupuesto y personal en todo el país y especialmente en las regiones agrícolas de monocultivos.

Al Instituto Nacional de Estadísticas

33. Realizar un nuevo censo nacional agropecuario.
34. Publicar datos sobre consumo real de alimentos a través de estudios de frecuencia de consumo de alimentos (FFQ), con el apoyo de institutos de investigación y universidades.
35. Actualizar el precio de la canasta básica de alimentos con base en estudios correspondientes. Los cambios que resulten de un nuevo estudio serán beneficiosos para continuar los argumentos a favor de la elevación del salario mínimo.

Al Congreso de la República de Guatemala

36. Aprobar el Protocolo Facultativo del PIDESC, como se recomendó en el VII y VIII Informe del PDH al CONASAN.
37. Actualmente se encuentran al menos 11 iniciativas de ley en el Congreso de la República¹³² relacionadas al derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional. Los avances estructurales que las mismas representan en el tema de producción agrícola, acceso a recursos naturales, alimentación escolar y lactancia materna son relevantes en el país. Por ello se recomienda que se analicen todas estas propuestas con un enfoque de derechos humanos y asegurando la coherencia legislativa entre ellas, de forma tal que en conjunto velen por el derecho a la alimentación adecuada.



¹³² Iniciativa 4084 - Ley del sistema nacional del desarrollo rural integral; Iniciativa 4887 - Ley de protección de especies vegetales; Iniciativa 4906 - Ley del seguro agropecuario; Iniciativa 4944 - Ley de alimentación escolar; Iniciativa 4974 - Ley de agricultura familiar; Iniciativa 5058 - Ley para penalización del desvío de ríos; Iniciativa 5067 - Ley de aguas y recursos hídricos; Iniciativa 5070 - Ley marco del agua; Iniciativa 5091 - Ley de moratoria minera e hidroeléctrica; Iniciativa 5098 - Ley de concentración de autoridades sobre lagos, lagunas y ríos; Iniciativa 5099 - Ley para la promoción, apoyo y protección de lactancia materna.

V. Anexos

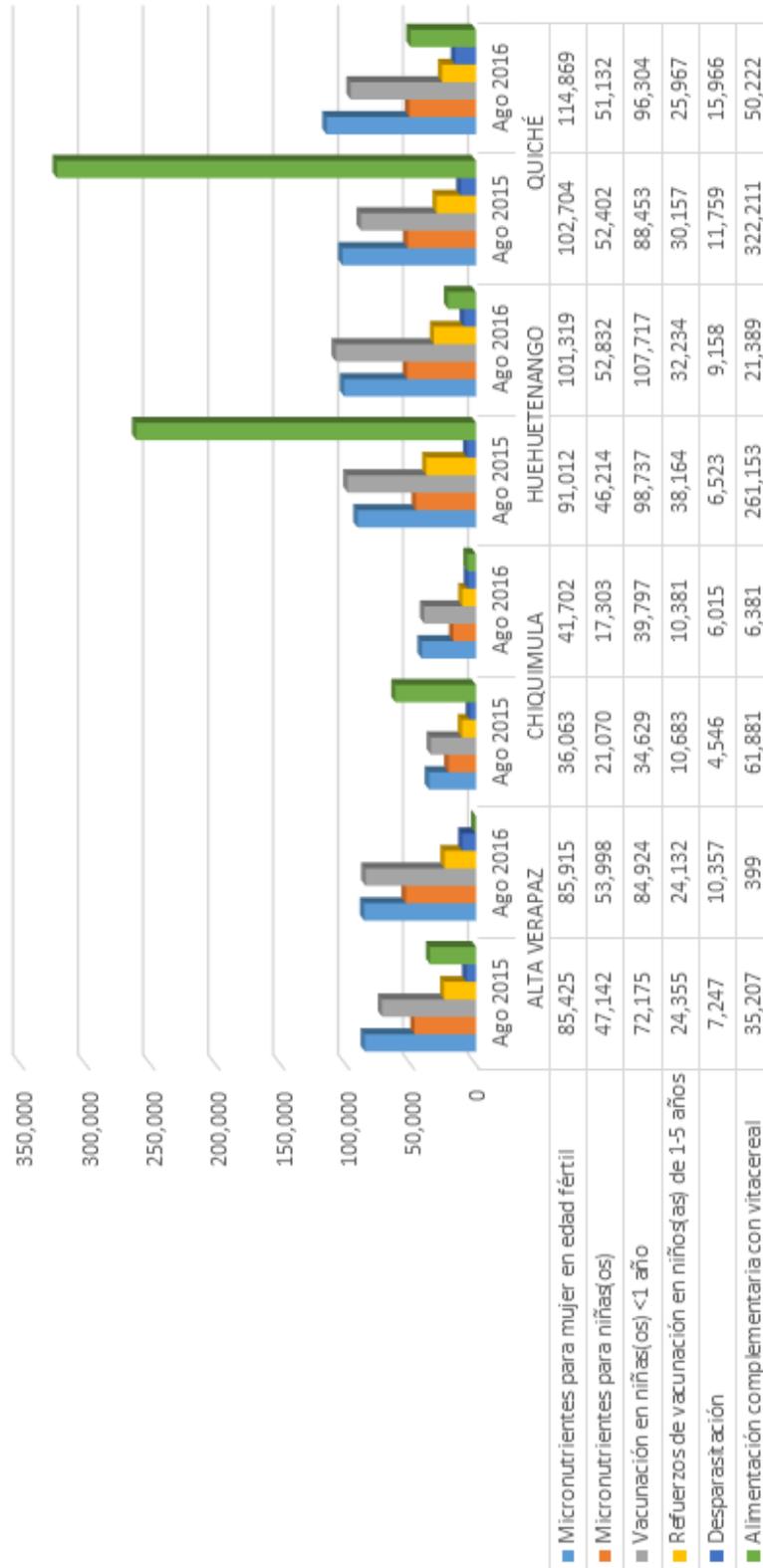
Anexo 1. Entregas realizadas por programa de asistencia alimentaria a la población vulnerable por riesgo y desastres, por departamento, por tipo de respuesta en 2016

Departamento	Niños desnutridos	CRN	INSAN	Medida Cautelar	Subtotal
Alta Verapaz	148	-	2,166	1,848	4,162
Baja Verapaz	346	-	1,793	-	2,139
Chimaltenango	427	-	1,885	-	2,312
Chiquimula	952	-	1,992	36	2,980
El Progreso	83	36	1,774	-	1,893
Escuintla	760	-	1,207	-	1,967
Guatemala	687	-	1,933	-	2,620
Huehuetenango	389	-	1,828	-	2,217
Izabal	550	-	1,960	210	2,720
Jalapa	522	-	1,987	-	2,509
Jutiapa	494	-	9,732	-	10,226
Petén	291	-	2,189	189	2,669
Quetzaltenango	674	-	2,818	-	3,492
Quiché	338	-	1,280	-	1,618
Retalhuleu	820	-	3,176	-	3,996
Sacatepéquez	93	-	2,095	-	2,188
San Marcos	913	-	3,049	-	3,962
Santa Rosa	1,580	-	1,661	-	3,241
Sololá	690	-	2,584	-	3,274
Suchitepéquez	402	-	1,809	-	2,211
Totonicapán	166	-	2,086	-	2,252
Zacapa	717	-	-	-	717
TOTAL	12042	36	51,004	2,283	65,365





Anexo 2. Provisión de servicios en cuatro departamentos de alta vulnerabilidad en SAN, según metas físicas del MSPAS, 2015 y 2016



Cifras dadas en cantidad de productos entregados en el plano nacional. Las cantidades de agosto de 2015 fueron calculadas como un proporcional del total de productos entregados en diciembre para realizar un comparativo de agosto en ambos años (2015-2016), no es una cifra oficial.

Fuente: Elaboración propia con datos del MSPAS (Oficio HMMT/ydvp 87-2016 de fecha 13.09.2016- archivo digital).

Anexo 3. Acciones reportadas en 2016 por las instituciones obligadas en la sentencia

	Mayra Amador Raymundo	Brayan Rene Espino Ramírez	Leonel Amador García	Dina Marilú y Mavélita Lucila Amador Interiano
Situación del núcleo familiar	Madre sostiene el hogar, padre vive en Estados Unidos pero no envía remesas.	Madre dejó al padre por problemas familiares.	Leonel sostiene el hogar, padre falleció.	Padre y madre integran el núcleo.
MAGA	<p>01/03/2016 - Según envió 4370 de la Dirección de Asistencia Alimentaria y Nutricional las(los) niñas(os) fueron beneficiadas(os) con la entrega de 12 raciones de alimentos, para 4 familias, correspondientes a los meses de enero a marzo. El contenido de cada ración consistió en 30 libras de frijol, 20 libras de arroz, 6 unidades de harina de maíz de 5 libras cada una, 4 unidades de mezcla de soya de 1 kg y 6 unidades de hojuelas de avena de 1 kg.</p> <p>01/08/2016 - Según envió 5664-5808, las(los) niñas(os) fueron beneficiadas(os) con la entrega de 24 raciones de alimentos, para 4 familias, correspondientes a los meses de abril a septiembre. El contenido de cada ración consistió en 30 libras de frijol, 20 libras de arroz, 6 unidades de harina de maíz de 5 libras cada una, 8 unidades de hojuelas de avena de 1 kg, 1 caja de bebida natural de 24 unidades y 2 botellas de aceite de 900 ml cada una.</p>			
MICIVI / Fondo para la Vivienda (FOPAVI)	<p>En 2014 se realizó un estudio socioeconómico a la familia y se emitió el dictamen de elegibilidad para un subsidio por Q 35,000.00, indicando el tipo de solución habitacional que el postulante manifestó necesitar. En 2016 se aprobó el subsidio respectivo, siendo la titular del subsidio la madre de Mayra. En agosto de ese mismo año se hizo entrega de las certificaciones de la aprobación del subsidio. El trámite está realizado y la señora debe iniciar su proceso para identificar la empresa desarrolladora que pueda construir su vivienda.</p>	<p>2014 - Se realizó un estudio socioeconómico a la familia y se emitió el dictamen de elegibilidad para un subsidio por Q 35,000.00, indicando el tipo de solución habitacional que el postulante manifestó necesitar.</p> <p>2016 - Se aprobó el subsidio respectivo, siendo el titular del subsidio el padre de Brayan. En agosto de ese mismo año se hizo entrega a la madre de Brayan las certificaciones de la aprobación del subsidio. El trámite está realizado pero la señora manifestó que por problemas familiares ella abandonó el hogar y ya no cuentan con el terreno para la construcción de la vivienda, siendo este el mayor inconveniente.</p>	<p>2014 - No se realizó un estudio socioeconómico a la señora Vitalina García por no localizarla en su vivienda.</p> <p>2016 - Se le entregó la certificación de la autorización del subsidio por Q 35,000 por la junta del FOPAVI; se realizó el estudio socioeconómico pero la señora manifestó que no posee lote para la construcción de la vivienda ya que en el que actualmente vive es de un hermano, por lo que pide se le pueda otorgar un lote con servicios.</p>	<p>2014 - Se realizó un estudio socioeconómico a la familia y se emitió el dictamen de elegibilidad para un subsidio por Q 35,000.00, indicando el tipo de solución habitacional que el postulante manifestó necesitar.</p> <p>2016 - Se aprobó el subsidio respectivo, siendo el titular del subsidio el padre de las niñas. En agosto de ese mismo año se hizo entrega a la madre de las niñas las certificaciones de la aprobación del subsidio, en coordinación con la Organización Nuevo Día. La madre de las niñas manifestó ante FOPAVI que el terreno que posee es montañoso por lo que se debe realizar una inspección técnica para ver si el mismo cumple con las condiciones para construcción de la vivienda, la cual se está programando con el área respectiva.</p>





	Mayra Amador Raymundo	Brayan Rene Espino Ramírez	Leonel Amador García	Dina Marilú y Mavélita Lucila Amador Interiano
FONTIERRAS	<p>El Juez en el inciso "G" No ordena al Gerente General del Fondo de Tierras, que efectuó acciones urgentes e inmediatas pertinentes, a efecto de garantizarle el derecho humano a la alimentación a la niña. En virtud de ello se tienen acciones pendientes que realizar en este caso. Se informó a la PGN, COPREDEH y a la PDH.</p> <p>Según apartado D.4 de la sentencia se informa la naturaleza de FONTIERRA (Naturaleza acceso a la tierra, generar condiciones para el desarrollo rural, integral y sostenible de Proyectos, de producción agropecuaria, forestales e hidrobiológico.</p>	<p>29/8/2011 - Se realizó un préstamo al padre del referido niño y se le otorgó el 1 de abril de 2014 un subsidio de Q. 2,079.00, equivalente al 99% del préstamo, según punto resolutivo 32-2014, de las acciones realizadas por FONTIERRA que se informó al Organismo Judicial.</p> <p>26/09/2014 - Se otorgó nuevamente un crédito al señor Otto René Espino Agustín por la cantidad de Q.2, 100.00.</p> <p>06/03/2015 - Delegados de FONTIERRA realizan una visita a la aldea Lela Chancó, Camotán, Chiquimula, lugar donde reside el padre del niño Brayan Espino Ramírez, con el objeto de darle seguimiento al prestamos que le fue otorgado, informando que estableció un proyecto productivo de frijol, hasta la fecha no ha hecho efectivo el pago del crédito.</p> <p>16/03/2016 - En los registros de la Coordinadora Técnica de Arrendamiento de Tierras consta que el señor no ha realizado el pago de dicho préstamo.</p> <p>De las acciones realizadas por FONTIERRA se informó a COPREDEH.</p>	<p>27/08/2013 - FONTIERRA giró instrucciones a la Coordinación General del Fondo de Tierra, para instruir a la familia de dicho niño de los beneficios del programa de arrendamiento.</p> <p>05/12/2013 - Se realiza una visita a la familia en el Caserío Cañón Tisipe de la aldea Tisipe del municipio de Camotán, departamento de Chiquimula, con el objetivo de incluirlos en el programa de arrendamiento.</p> <p>10/12/2013 - Se recibió un correo electrónico acerca de la información proporcionada por el Promotor de Cobros de FONTIERRA, informando que los padres del niño "No creían conveniente aceptar el crédito".</p> <p>08/01/2014 - FONTIERRA informó al MAGA las acciones que ha realizado.</p> <p>08/08/2016 - El Coordinador Técnico de Arrendamiento de Tierras, informó a FONTIERRA que la madre del niño, Vitalina García Erazo, ha sido renuente en aceptar el crédito argumentando que su situación económica no le permite cumplir con los requisitos, por lo que el programa no puede obligar a una potencial beneficiaria a que participe del mismo.</p>	<p>El Juez en el inciso "G" no ordena al Gerente General del Fondo de Tierras que efectuó acciones urgentes e inmediatas pertinentes, a efecto de garantizarle el derecho humano a la alimentación a la niña. En virtud de ello se tienen acciones pendientes que realizar en este caso. Se informó a la PGN, COPREDEH y a la PDH. Según apartado D.4 de la sentencia se informa la naturaleza de FONTIERRA (Naturaleza: acceso a la tierra, generar condiciones para el desarrollo rural, integral y sostenible de proyectos, de producción agropecuaria, forestales e hidrobiológico.</p>

	Mayra Amador Raymundo	Brayan Rene Espino Ramirez	Leonel Amador Garcia	Dina Marilú y Mavelita Lucila Amador Interiano
MINEDUC	<p>En el ciclo escolar 2014 Mayra se encontraba inscrita en EODP anexa a EORM, Caserío Plan de Morro (20-05-1959-42) en etapa 4, municipio de Camotán, en el cual fue beneficiada con ayuda alimentaria, brindada por el Programa de Hogares Comunitarios, lo cual consiste en desayuno, refacción, almuerzo, y postre.</p> <p>Los ciclos escolares 2015 y 2016 la niña continúa recibiendo los mismos beneficios.</p> <p>MINEDUC no cuenta con programas de Becas que cubran el nivel primario y preprimaria, solo con el Programa de Becas con Discapacidad, el cual cubre dichos niveles; sin embargo, dado a que la menor no tiene discapacidad no se ha podido beneficiar.</p>	<p>26/06/2013 - Con el objeto de darle cumplimiento a la sentencia emitida por el Juzgado de la Niñez, se realizó una visita en la Escuela Oficial de Párvulos del Caserío Ushurjá; sin embargo, por los problemas de salud (discapacidad) no se encontraba asistiendo a clases, por lo que se remitió el caso al Comité de Becas para Estudiantes con Discapacidad.</p> <p>En 2014 y 2015 el Programa de Becas para Estudiantes con Discapacidad le benefició con una beca (Nómina de pago 416-320 anual, Partida 05-00-000-003-2005-11, periodo 02/01/2016 al 31/10/2016).</p> <p>En 2016 se encuentra inscrito en primer grado del nivel primario y aunque reprobó el año 2015, se hicieron las consultas para que continuara con el beneficio de la beca, y ya fue aprobada la nómina de pago de ese año.</p>	<p>26/06/2013 - En visita domiciliar se determinó que Leonel no se encontraba inscrito en ningún establecimiento educativo, y en la entrevista realizada indicó que no tenía deseos de continuar con sus estudios; sin embargo, se le indicó que no podría asignársele ningún beneficio si no se encontraba inscrito en algún establecimiento educativo, por lo que decidió a inscribirse en el Programa de Educación de Adultos por Correspondencia- PEAC-; el Programa atendió nueve alumnos; sin embargo, en el reporte enviado por la Profesora Aracely Alvayero Pérez, el menor solamente se presentó en dos ocasiones en el ciclo escolar, se hace de conocimiento del Presidente del COCODE de la aldea, según acta levantada por la profesora con fecha 26 de septiembre de 2014.</p> <p>Durante los ciclos escolares 2015 y 2016 el alumno Leonel Amador García no se encuentra inscrito en ningún centro educativo, por lo que no ha sido posible beneficiarlo con ningún programa de apoyo.</p>	<p>Ambas niñas están inscritas en primer grado de primaria en la Escuela Oficial Mixta Caserío El Cañón, aldea Tisipe; dicho establecimiento educativo ha sido beneficiado con alimentación escolar, útiles escolares y recursos de enseñanza y gratuidad de la Educación, hasta la fecha con un monto total para el establecimiento de Q. 90,870.00.</p> <p>MINEDUC no cuenta con programa de becas que cubran el nivel primario, solamente el Programa de Becas de Niños con Discapacidad, por lo que no ha sido posible brindar dicho beneficio.</p>



	Mayra Amador Raymundo	Brayan Rene Espino Ramírez	Leonel Amador García	Dina Marilú y Mavelita Lucila Amador Interiano
MSPAS	<p>Desde diciembre de 2011 se han realizado visitas mensuales en las casas de las(los) niñas(os) y en ocasiones en las escuelas a las que asisten. En las visitas se han realizado evaluaciones nutricionales, educación nutricional, entrega de suplementos de vitaminas y/o minerales, entrega de desparasitantes cada seis meses, entrega de productos para eliminar piojos y liendres. En noviembre de 2015 se hizo entrega de una ración de alimentos que contenía frijol, harina de maíz, sal, pastas, proteína de soya, atol fortificado, aceite, entre otros. En febrero, mayo, junio y julio de 2016 se hizo entrega de fórmulas especiales como complemento de la alimentación (no se aclara si se entregó a las/los cinco niñas/os).</p>			
	<p>Desde que se conoció a Mayra presentaba riesgo de desnutrición aguda, se le ingresó al CRN “Corazones en movimiento”, en el que fue operada de la cadera y se recuperó nutricionalmente en cuatro meses. En 2014 y 2015 estuvo ingresada en el CRN “Los traviesos”. Se ha dado seguimiento en su casa, en los CRN y actualmente en la escuela a la que asiste (Plan del Morro). Se ha observado drásticos cambios en su patrón alimentario cuando ha estado en los CRN y en su hogar, en donde la dieta no es diversa, solamente maíz, frijol y en ocasiones atol fortificado. No presenta desnutrición aguda. Sí presenta desnutrición crónica moderada, como consecuencia de su síndrome genético y poco apetito. Se le entregan tabletas de zinc mensuales para buscar la mejora de este indicador.</p>	<p>Siempre ha presentado fluctuaciones en el peso debido a falta de apetito debido a la condición genética que padece, además de episodios de infecciones respiratorias y diarreas. Sin embargo, no presenta desnutrición aguda. El niño presenta desnutrición crónica moderada como una de las consecuencias del síndrome genético que padece. Se le entregan a él y a su hermano tabletas de zinc mensuales para buscar la mejora de este indicador.</p>	<p>En 2016 Leonel ya es un adolescente de 15 años. Pocas veces se ha podido evaluar por no encontrarse en su casa por viajar a Honduras al corte de café. Según referencias de la madre es un joven sano, no se enferma y come bien. En las pocas evaluaciones que se le han realizado presenta un estado nutricional normal sin retardo en el crecimiento.</p>	<p>Siempre han presentado fluctuaciones en el peso debido a episodios de infecciones respiratorias y diarreas pero su estado nutricional es normal, no presentan desnutrición aguda. Ambas niñas presentaban desnutrición crónica severa cuando se inició a darles seguimiento, situación que ha cambiado a desnutrición crónica moderada. Se cree que este cambio positivo es debido a las intervenciones de entregas de alimentos, pero se enfatiza que este tipo de desnutrición es difícil de corregir luego de los dos años de edad y está asociado a factores ambientales. MSPAS adjunta el seguimiento de peso y talla individual de cada niña.</p>



	Mayra Amador Raymundo	Brayan Rene Espino Ramírez	Leonel Amador García	Dina MarilÚ y Mavélita Lucila Amador Interiano
MTPS	<p>27/06/2013 - Se informó a la señora Angelina Raymundo, madre de Mayra, sobre los cursos de capacitación de MTPS.</p> <p>22/10/2013 – La señora concluyó la capacitación de tejido a mano, bordado y listón; posteriormente se realizaron convenios con la Organización Artesanal Copán Chortí para comercializar los productos realizados.</p> <p>No se reportan más acciones en los años posteriores.</p>	<p>27/06/2013 – Delegada departamental visita la vivienda del señor Otto Espino, padre de Brayan, para conocer sus capacidades técnicas con fin de apoyarlo en la búsqueda de empleo.</p> <p>13/08/2013 – Se le informó al señor sobre una plaza de trabajo en un restaurante.</p> <p>13/09/2013 – Se refirió al señor a una empresa de transportes donde fue contratado y posteriormente lo despidieron luego de 15 días, manifestando que debido al riesgo que este trabajo conllevaba no le interesaba continuar en este tipo de labor, por lo que se le informó acerca de los planes de capacitación de MTPS en Chiquimula.</p> <p>22/10/2013 - La señora Floridalma Ramírez, madre de Brayan, recibió capacitación de tejido a mano bordado y listón para que pueda emprender un autoempleo.</p> <p>25/10/2013 - Se informó al señor sobre una plaza disponible en una ferretería. MTSP no reporta en qué concluyó su situación.</p> <p>No se reportan más acciones en los años posteriores.</p>	<p>27/06/2013 - Vitalina García, madre de Leonel, indica solo sabe hacer papas y no puede desarrollar oficios domésticos, además de la imposibilidad de dejar solos a sus hijos.</p> <p>22/10/2013 - La señora concluyó la capacitación de tejido a mano, bordado y listón para que pueda emprender un autoempleo.</p> <p>No se reportan más acciones en los años posteriores.</p>	<p>24/06/2013 - Se ofreció a la señora Sebastiana Amador, madre de Dina y Mavélita, participar en las capacitaciones del MTPS a lo cual la señora no respondió positivamente por indicar que ella se dedicaba a la elaboración de papas y lo que necesitaba era donación de materia prima o apoyo para la venta de sus productos. Según informe son “peticiones que no puede otorgar el ministerio debido a que únicamente le corresponde hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social (Art. 40 Dto. 114-97).</p> <p>25/10/2013 - Se coordinó una entrevista de trabajo para el señor Armando Interiano para optar a una plaza en una ferretería. MTPS no reporta en qué concluyó la situación.</p> <p>No se reportan más acciones en años posteriores.</p>
Municipalidad de Camotán	<p>Indican haber realizado acciones relativas a la cloración del servicio que surte la aldea Lela Chancó, donde vive Brayan.</p> <p>Indican haber entregado insumos (tubos de PVC, pegamento, llaves y uniones) a 20 comités de agua, entre los cuales figuran los comités de las aldeas Tisipe, El Limar Lela Chancó y Ushurjá Lela Chancó.</p> <p>Proveen copia de documentos los cuales respaldan que en los territorios Cañón, Tisipe y El Limar, Lela Chancó y Ushurjá, Lela Chancó, cuentan con sistemas de agua y no hay viviendas sin sistemas de agua.</p> <p>Han remitido copias de solicitudes de la DAS y comités para el apoyo de construcción de 36 hipocloradores, 40 comparímetros (para dosificar el cloro residual en los sistemas) y pastillas de cloro.</p>			





Por una Guatemala más humana y solidaria

 **1555**
www.pdh.org.gt