

*Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
Unidad para el Derecho a la Alimentación  
Oficina de Guatemala*

## **El cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala**

**Estudio de monitoreo del Derecho a la Alimentación mediante la utilización de la  
herramienta presupuestaria**

### **Coordinador:**

Ricardo Zepeda Gaitán

### **Investigadores:**

Jorge Santos Contreras  
Carla Caxaj Álvarez

Guatemala, octubre de 2008.

## Equivalencias

US\$1	=	GTQ7.45136 (15 de mayo de 2008) GTQ7.63101 (1 de enero de 2008) Fuente: Banco de Guatemala
1 quintal	=	45.36 kilos 0.4 toneladas
1 tonelada métrica	=	1,016.05 kilogramos 22.4 quintales

## Siglas y abreviaturas

AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ASESA	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
CGN	Contraloría General de Cuentas
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIGEPA	Dirección General de Programas de Apoyo
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
INE	Instituto Nacional de Estadística – Guatemala
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala
PAE	Programas de Alimentación Escolar
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
PSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PGIEE	Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrado
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
VLE	Programa del Vaso de Leche Escolar

## Contenido

Introducción .....	4
I. El contexto nacional para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación .....	6
a) Estructura política de Guatemala .....	6
b) Situación de acceso a la información .....	7
c) El proceso del presupuesto .....	7
d) Marco legal relacionado al Derecho a la Alimentación .....	9
e) Historia de la aplicación del Derecho a la Alimentación en Guatemala .....	12
f) Niveles de pobreza y la situación de seguridad alimentaria nacional .....	13
g) El marco político para abordar la pobreza .....	16
II. Metodología del estudio .....	17
III. El Derecho a la alimentación y el presupuesto .....	20
IV. Análisis presupuestario del cumplimiento del Derecho a la Alimentación .....	22
IV.1 Apoyo a grupos vulnerables .....	22
a) Los Programas de Alimentación Escolar .....	22
b) Los Programas de Alimentación Escolar del MINEDUC .....	26
c) Los Programas de Alimentación Escolar del MAGA .....	27
d) El Programa del Vaso de Leche .....	29
IV.2 Acceso a la Tierra .....	37
a) El Fondo de Tierras .....	38
b) Percepciones sobre el Fondo de Tierras .....	44
Conclusiones .....	47
Bibliografía .....	48
Anexos .....	49

## Introducción:

El presente estudio tiene como objetivo apoyarse en la utilización del análisis presupuestario como medio para verificar el cumplimiento del Derecho a la Alimentación por parte del Estado de Guatemala, mediante la realización de un estudio de monitoreo de dos políticas públicas que tienen relación en su cumplimiento: el **Programa del Vaso de Leche Escolar** y el **Fondo de Tierras**.

Ambos programas tienen una relación muy fuerte con el cumplimiento del Derecho a la Alimentación, tal como se visualiza en la categorización temática que plantean las *Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación*. El programa del Vaso de Leche Escolar puede abordarse desde la *Directriz 13: Apoyo a grupos vulnerables*; mientras que el Fondo de Tierras puede abordarse desde la *Directriz 8: Acceso a recursos y bienes*, más específicamente en el numeral *8B: Tierra*. Ambas políticas fueron diseñadas para responder a las necesidades de dos poblaciones sensibles: la población infantil de las regiones consideradas en situación de vulnerabilidad alimentaria y la población campesina que históricamente mantiene una fuerte demanda por la tierra.

Para la definición de las instituciones objeto de estudio se definió como criterio el abordaje de los dos grandes cuerpos del Derecho a la Alimentación: a) *El Derecho a Vivir sin Hambre*, que implica la adopción de acciones inmediatas para poblaciones que se encuentran en situación de riesgo alimentario; y b) *El Derecho a la Alimentación Adecuada*, que implica la adopción de políticas de largo alcance para la consolidación de un entorno adecuado que permita a las poblaciones desarrollar sus propias capacidades para alimentarse en condiciones de dignidad.

Como método de investigación planteamos un proceso hipotético deductivo que parte de lo general hacia lo específico, mediante el planteamiento de una hipótesis que parte de la experiencia y la observación previa; la hipótesis planteada se apoya en preguntas que tratan de delimitar las temáticas relativas. A su vez las respuestas a las interrogantes tratan de visualizar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos.

La validación de los mecanismos de transparencia presupuestaria existentes en Guatemala permitirá que el proceso pueda ser aplicado a otras temáticas relativas al Derecho a la Alimentación con un enfoque de derechos. Evidentemente el análisis presupuestario no agota todas las posibilidades de fiscalización de las políticas públicas, pero se constituye en un fuerte soporte para visualizar debilidades administrativas y operativas; dificultades de planificación de las políticas; e incluso inapropiados manejos de recursos. Es así como el análisis presupuestario se encamina en el mediano plazo a fortalecer la institucionalidad en el sentido de su adecuación a los objetivos que se trata de abordar. En este sentido realizamos la investigación presupuestaria desde los canales diseñados para su divulgación, específicamente del Sistema de Contabilidad Integrado, SICOIN, el cual parte desde el Presupuesto General de Ingresos y Egresos, pasa por el nivel ministerial hasta alcanzar el nivel de Programas y Proyectos. Esta herramienta tiene como ventaja que permite observar los niveles de gasto de las entidades del Organismo Ejecutivo, las transferencias y los recortes realizados de una forma actualizada permanentemente. Tiene como limitación que no cubre a otras entidades descentralizadas, aunque para el abordaje de las temáticas que plantea la investigación fue suficiente.

Un reto de la investigación fue precisamente tratar de observar la conexión existente entre la información presupuestaria y la información relativa al efecto de las políticas, precisamente con el objeto de evidenciar la complementariedad que puede darse entre ellas. En este sentido realizamos una búsqueda de información cualitativa a partir de entrevistas a personas que han estado vinculados a ambas entidades, tanto a nivel político, en un primer nivel, como operativo,

en un segundo nivel; y finalmente un tercer nivel que lo constituye la realización de entrevistas a personas destinatarias de estas políticas a nivel comunitario. En este sentido el marco metodológico de la investigación cualitativa pretendió contrastar las visiones entre niveles, con el objeto de enriquecer la crítica del proceso en el sentido de realizar propuestas para su fortalecimiento.

En cuanto a las complejidades coyunturales partimos de la ruptura de diversos procesos políticos en el país, especialmente en cuanto al cambio de gobierno que trajo consigo una propuesta de cambio en las políticas sociales. Esta situación implicó, por ejemplo, que en los meses recientes las nuevas autoridades se plantearan abiertamente sobre la continuidad del Programa del Vaso de Leche, con la idea que ensayar con nuevos productos, aunque finalmente se optó por su seguimiento. Otra dificultad de importancia lo constituye que los primeros meses del año 2008 han sido sumamente complejos en lo relativo a la temática alimentaria nacional; los precios de los productos básicos de consumo masivo han tenido un incremento acelerado, evidenciándose la fuerte dependencia que ya existe de la importación de alimentos. En este sentido el nuevo gobierno ha realizado algunos planteamientos para revisar el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aunque aún no se observa el sentido de los mismos.

En sentido amplio podemos afirmar que a pesar que se ha logrado un importante avance en el marco político para abordar el cumplimiento del Derecho a la Alimentación por parte del Estado guatemalteco, la adecuación de estas políticas a los objetivos que se trazan aún es limitada. A primera vista se puede afirmar que los montos financieros que respaldan las acciones son insuficientes; un abordaje más extenso evidencia limitaciones administrativas y técnicas. Sin embargo el rasgo más evidente resultado de la investigación nos indica que los objetivos de los programas mantienen una débil vinculación con las acciones realizadas. En este sentido podemos afirmar que los escasos esfuerzos que se realizan para atender el Derecho a la Alimentación de la población guatemalteca son insuficientes y no tienen el efecto que se espera.

Esperamos que el presente estudio pueda constituirse en un soporte para el fortalecimiento de ambas políticas; a la vez esperamos que esta experiencia pueda constituirse en una guía que permita la promoción del análisis presupuestario, como una herramienta que fortalezca los procesos de vigilancia y exigibilidad social relativos al cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala.

## **I. El contexto nacional para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación**

### ***a) Estructura política***

Guatemala es un país que desde hace una década superó un Conflicto Armado Interno de 36 años de duración. La finalización del conflicto en 1996 implicó que se abordaran compromisos políticos enfocados a superar las causas que provocaron el mismo, los denominados Acuerdos de Paz, que constituyen en la época contemporánea del país el mayor esfuerzo por concretar una agenda de nación democrática e incluyente.<sup>1</sup> Los Acuerdos de Paz implicaron el reconocimiento de una nación multiétnica, multilingüe y pluricultural; además abordan las grandes inequidades que ubica a Guatemala como el segundo país más desigual del continente americano. En este sentido los Acuerdos de Paz vinieron a complementar el sentido político de la nación, que ya se reconocía como una democracia liberal y representativa.

Políticamente Guatemala es un país que se divide en 8 regiones, 22 departamentos y 333 municipios; mientras que la base del poder político se asienta en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El poder ejecutivo es encabezado por el actual Presidente de la República, Álvaro Colom, que inicia su periodo el 14 de enero de 2008. La presidencia de la república se elige por elección popular cada cuatro años y trabaja por medio de 13 ministerios, 13 secretarías y 8 fondos sociales, además existen diversas entidades de carácter autónomo con diversas modalidades de elección de sus representantes. El poder legislativo se elige mediante elección popular cada cuatro años y se compone por 158 diputados que se eligen por listado nacional y por elección distrital. El poder judicial es electo por el Congreso de la República mediante 13 Magistrados para un periodo de 5 años y tiene por función administrar los procesos de justicia en el país.

El canal establecido para canalizar las demandas ciudadanas es el Sistema de Consejos de Desarrollo que se apoya en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002); el sistema tiene cinco niveles para su operativización:

- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, que es encabezado por el Presidente.
- Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, que son encabezados por representantes del Presidente.
- Consejos Departamentales de Desarrollo, que son encabezados por los gobernadores departamentales.
- Consejos Municipales de Desarrollo, que son encabezados por los Alcaldes municipales.
- Consejos Comunitarios de Desarrollo, que son encabezados por los Alcaldes Comunitarios.

El sistema de Consejos de Desarrollo trata de abordar temáticas integrales para el desarrollo de la población, sin embargo como sistema ha permanecido muy debilitado, ya que no se ha contado con el respaldo político de los últimos gobernantes para su funcionamiento, lo que ha significado que no sea un canal funcional. A nivel municipal abre la posibilidad de plantear comisiones de

---

<sup>1</sup> Los Acuerdos de Paz abordan temáticas fundamentales de Derechos Humanos en general, los más relevantes en materia de Derechos Civiles y Políticos, como en cuanto a Derechos Económicos, Sociales y Culturales son el Acuerdo global sobre derechos humanos; el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas; el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria; el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

trabajo de temáticas vinculadas a los DESC, sin embargo la debilidad de los alcaldes municipales para responder a las demandas ciudadanas ha implicado conflictos de diverso nivel.<sup>2</sup>

### ***b) Situación del acceso a la información***

El acceso a la información está garantizado por medio del artículo 30 de la Constitución de la República, que se refiere a la publicidad de los actos administrativos: “*Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia*”. Sin embargo en términos generales las posibilidades para acceder a la información pública son muy limitadas, ya que se carece de una legislación especial para esto.

La mayoría de la información a la cual se accede demora mucho tiempo en ser publicada, a la vez que las entidades estatales carecen de una metodología adecuada para canalizar la información. A pesar que se han planteado diversas propuestas para la creación de una *Ley de acceso a la información*, no se ha logrado aprobar en tanto que se carece del apoyo político necesario para su aprobación en el Congreso de la República. La existencia de legislación más específica ha logrado abrir ciertos canales para brindar información, sin embargo aún no abordan todas las posibilidades que se supone garantiza el artículo 30, en el sentido de promover procesos adecuados de auditoría social; entre estas leyes tenemos: Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92); Código Municipal (Decreto 12-2002); Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002); Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto 31-2002).

En lo que respecta a la información financiera se considera que los canales abiertos posibilitan algunos niveles de transparencia y auditoría ciudadana; sin embargo no incluyen a todas las entidades del Estado, tales como el Organismo Judicial y el Organismo Legislativo, además de algunas entidades descentralizadas. Otro aspecto que ha implicado un fuerte obstáculo para la fiscalización social lo implica la utilización de Fideicomisos por parte de algunas entidades del Estado, como las municipalidades. La utilización de fideicomisos se argumenta con el objeto de facilitar la contratación de servicios de entidades privadas por parte del Estado, sin embargo se obstaculizan los procesos de fiscalización, inclusive por parte del mismo Estado.<sup>3</sup> Es así como se ha evidenciado la contratación y compra de servicios y materiales con precios sobredimensionados, u obviando los procesos normales de licitación, lo que ha implicado casos de corrupción y tráfico de influencias que no pueden ser penalizadas.

### ***c) Proceso del presupuesto***

El órgano rector del sistema presupuestario es el Ministerio de Finanzas Públicas, MFP, por medio de la Dirección Técnica del Presupuesto, DTP; sin embargo el proceso del presupuesto establece la participación de todas las entidades que ejecutan recursos del Estado para la

---

<sup>2</sup> Una problemática constante del Sistema de Consejos de Desarrollo lo implica que usualmente el gobierno central trata de favorecer a los alcaldes de su partido político, lo que ha implicado que los alcaldes de otros partidos no logren canalizar los proyectos que se plantean. Además la debilidad del sistema ha implicado que se prioricen los proyectos en el sentido de “obra gris”, es decir inversión de infraestructura, dejándose postergadas otras acciones importantes como fiscalización de procesos y auditoría ciudadana.

<sup>3</sup> Para 2008 el Estado de Guatemala maneja el 16% de su presupuesto por medio de 57 fideicomisos que manejan más de Q5 mil millones. Esta situación provoca dos problemas de transparencia; primero la Contraloría General de Cuentas no puede fiscalizar los mismos debido a que son fondos que se encuentran depositados en la Banca privada; segundo, los Bancos privados cobran una comisión elevada por manejar los recursos, posibilitándose el tráfico de influencias.

definición de los presupuestos. Estas entidades deben realizar una planificación estratégica que establezca las acciones que se proyecta realizar, para asignarles los recursos adecuados, según las prioridades que se establezcan y la disponibilidad de recursos. Sin embargo esta etapa de propuesta será revisada por medio de la DTP, la cual analizará las posibilidades y las prioridades para la definición de los montos. La ley orgánica del presupuesto (Decreto 101-97) establece seis etapas del presupuesto del Estado:

- **Formulación:**

Es realizada por la DTP y la Secretaría General de Planificación, SEGEPLAN, quienes intercambian información respecto de la disponibilidad de recursos y las necesidades priorizadas en el sistema de planificación. Esta etapa implica la fijación de metas y su correspondiente asignación de recursos, por medio de dos etapas: programación global, que se plantea bases macroeconómicas para la definición de techos presupuestarios, y la programación institucional, que se realiza en cada entidad pública y que presenta anteproyectos de presupuesto al MFP.

- **Discusión y aprobación:**

La propuesta de presupuesto es presentada al Congreso de la República, quien tiene hasta el día 30 de noviembre para aprobarla. La Comisión de finanzas públicas y moneda del Congreso debe estudiar la propuesta y realizar un dictamen; posteriormente presenta un proyecto de ley para presentarlo al pleno del Congreso para su aprobación. De ser aprobado el Presidente de la República debe sancionarlo o vetarlo. Si alguna de estas actividades implicara la no aprobación de la propuesta en el tiempo establecido, se tendría que retomar el presupuesto del año en curso.<sup>4</sup>

- **Ejecución:**

Esta etapa va del 1 de enero al 31 de diciembre, lapso durante el cual se realiza la movilización de recursos materiales y financieros por parte de las entidades estatales. Implica el abordaje de los objetivos planificados por cada institución y su supervisión, considerando las orientaciones del presupuesto aprobado. Se puede considerar la etapa principal de todo el proceso presupuestario, y en este sentido es la más difícil para su seguimiento, tomando en cuenta que implica la realización de transferencias a lo interno de cada entidad y externas, situaciones que podrían implicar el cambio de sentido de los objetivos y actividades planteadas.

- **Control:**

En esta etapa el MFP debe realizar acciones de monitoreo de la administración de los recursos, mientras que la Contraloría General de Cuentas debe fiscalizar que los recursos se manejen de forma correcta. Para realizar este control se manejan tres niveles: a) financiero, lo relacionado al comportamiento de los ingresos y egresos; b) legal, relativo a la aplicación de normas administrativas y procedimientos de ejecución presupuestaria; c) físico, por medio del monitoreo de informes de ejecución física.

---

<sup>4</sup> Esta etapa presenta como desventaja que los diputados tienen la oportunidad para realizar reformas a la propuesta original, lo que implica que se debilitan los criterios técnicos que se aplican en la etapa de formulación. Por otra parte durante los años de cierre de gobierno, es usual que no se apruebe en el tiempo establecido la propuesta, lo que implica que al retomarse el presupuesto del año en curso, el año siguiente requiere de frecuentes reasignaciones por parte del nuevo gobierno.



▪ **Evaluación:**

La SEGEPLAN y la DTP realizan una verificación de las acciones y proyectos realizados en base a criterios cualitativos y cuantitativos, durante la etapa de ejecución para realizar recomendaciones de correcciones. Esto se realiza mediante evaluaciones mensuales, cuatrimestrales y anuales, las cuales se presentan el 28 de febrero del año siguiente al ejercicio fiscal evaluado.

▪ **Liquidación:**

El MFP realiza el cierre del ejercicio fiscal y realiza un informe de cada partida presupuestaria de ingresos y egresos. Dicho informe es presentado a la Contraloría General de Cuentas, que posteriormente lo entrega al Congreso de la República para su aprobación total o parcial.

**d) Marco legal relacionado al Derecho a la Alimentación**

El Estado de Guatemala como signatario del PIDESC, tiene una clara obligación por abordar el cumplimiento del Derecho a la Alimentación. En este sentido la utilización de las Directrices Voluntarias como un referente para su aplicación por parte del gobierno se constituye en una posibilidad que ya debió ser atendida; en sentido complementario, es factible la utilización de las Directrices Voluntarias para la realización del Derecho a la Alimentación (DV), para su vigilancia por parte de la Sociedad Civil.

**Recuadro 1. Tratados internacionales ratificados por el gobierno de Guatemala, relativos al Derecho a la Alimentación.**<sup>5</sup>

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, (artículo 25.1).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (artículo 11).
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, (artículo 5.e.).
- Convención sobre los Derechos del Niño, (artículos 24 y 27).
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, (artículo 2).
- Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria (Objetivo 7.1)
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición.
- Protocolo de San Salvador, (artículo 12).

En Guatemala para la definición del término de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, se utiliza el siguiente concepto: “*el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.*” Por su parte la Observación General 12 del PIDESC define que el Derecho a la Alimentación Adecuada se ejerce en la siguiente forma: “*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño/a, ya sea sólo o en común*

<sup>5</sup> OACDH. “**Obligaciones inmediatas del Estado de Guatemala en relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular a la Educación, a una Vivienda Adecuada y a la Alimentación**”. (s.d.e.)

*con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.*” Evidentemente ambos conceptos coinciden ampliamente, por lo que se considera que existe una oportunidad para la realización efectiva del Derecho a la Alimentación en Guatemala.

El objetivo del SINASAN es establecer y mantener, en el contexto de la PSAN, un espacio institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de planes. Las políticas públicas deben mantener la misma lógica o sentido y no contradecir el espíritu de la PSAN, en especial se trata de impulsar los objetivos de la PSAN del Estado guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país. La PSAN tiene como objetivos específicos los siguientes:

1. Asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente, en cantidad y calidad, de los alimentos necesarios para toda la población, a través de un equilibrio razonable entre la producción nacional y la importación de alimentos.
2. Promover y priorizar todas aquellas acciones tendientes a mejorar el acceso económico, físico, biológico y cultural de la población a los alimentos.
3. Propiciar condiciones políticas, económicas, sociales, educativas, ambientales y culturales para asegurar a toda la población un consumo diario de alimentos en cantidad y calidad adecuados.
4. Incidir en el mejoramiento de las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos, que garanticen a toda la población condiciones de salud y de ambiente necesarias para una óptima utilización biológica de los alimentos ingeridos.
5. Velar por la calidad de los alimentos de consumo nacional, en cuanto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural.
6. Implementar un marco regulatorio, institucional y operativo para los programas de la ayuda alimentaria, incluyendo situaciones de emergencia.
7. Implementar un sistema de información nacional, permanente y veraz, sobre la seguridad alimentaria y nutricional, para identificar los factores estructurales, ambientales y humanos que inciden en la misma, a fin de emitir alertas tempranas y tomar decisiones políticas y técnicas en forma oportuna.
8. Desarrollar y fortalecer mecanismos de prevención y tratamiento de problemas nutricionales por escasez o exceso, con prioridades en los grupos de mayor riesgo por edad, condiciones fisiológicas, área de residencia, nivel socioeconómico, género y, o identidad cultural.
9. Establecer políticas y mecanismos de coordinación entre las instituciones nacionales e internacionales involucrados en la temática para la ejecución coherente y coordinada de los programas de seguridad alimentaria y nutricional, a fin de optimizar los recursos y capacidades.

Como puede observarse las temáticas que se plantea la PSAN implican un fuerte reto para su operativización, y en este sentido la política en sí se constituye en un importante punto de partida para abordar la integralidad de la problemática alimentaria. Sin embargo a tres años de existencia de la PSAN las acciones a su favor son muy débiles y de hecho se han realizado acciones políticas opuestas a la misma, especialmente en el sentido de motivar procesos de apertura comercial que han venido a socavar la accesibilidad de alimentos. Por otra parte el precario desempeño de las acciones que tratan de abordar las problemáticas alimentarias, no implicó la

intervención del sistema para fortalecer la institucionalidad; además los procesos de coordinación prácticamente no se han realizado.

La instalación de la estructura institucional diseñada para su operativización tuvo muchas dificultades durante el gobierno de Oscar Berger, prácticamente no implicó ninguna readecuación de lo que ya se realizaba; a la vez que se profundizó el proceso de apertura comercial mediante la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centro América y República Dominicana, DR-CAFTA. Por su parte la administración de Álvaro Colom ha anunciado cambios que podrían derivar en su debilitamiento, a raíz que la reciente situación del incremento internacional de los precios de los alimentos ha significado la necesidad de asumir políticas más fuertes y efectivas.<sup>6</sup> Estas acciones se observan riesgosas y no logran el respaldo político de los sectores sociales y del medio político, por lo que más allá de su efectividad pueden comprometer el ya debilitado proceso de adecuación a la PSAN, la cual a pesar de sus debilidades podría constituirse en una oportunidad para la realización del Derecho a la Alimentación.

#### **Recuadro 2. Estructura creada por la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**

La ley crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINASAN, integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. La función básica es la llevar a cabo acciones de coordinación intergubernamental, manteniendo el espíritu de la PSAN. En este sentido se deben ejecutar acciones de coordinación, planificación y demás acciones en el sentido de la seguridad alimentaria y nutricional. Las instancias creadas para sustentar el desarrollo de estas funciones son las siguientes:

**CONASAN:** El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es la máxima entidad que tutela las acciones de implementación de la PSAN. Este cumple con funciones de dirección y decisión política. Está compuesta por representaciones tanto del Gobierno como de la Sociedad Civil, además de la cooperación internacional en el sentido de asesoría técnica. Las sesiones del CONASAN, están reglamentadas para realizarse de forma trimestral, incluso están calendarizadas para la última semana de los meses de: marzo, junio y septiembre. De especial importancia, es la planificada para marzo, ya que los miembros del SINASAN, deben trasladar a la SESAN su proyecto de plan operativo.

**SESAN:** La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, ocupa el nivel de coordinación y planificación técnica para la aplicación de la ley SINASAN. La ley del SINASAN es amplia en el sentido de expresar, que para el desarrollo de sus áreas de trabajo, la SESAN podrá desarrollar la estructura administrativa y operativa que le demanden esas funciones, además se agrega el personal técnico y equipo que le permita dar cumplimiento a sus áreas de trabajo; y los funcionarios de enlace entre las instituciones del CONASAN.

**INCOPAS:** Este se considera como el canal de comunicación o espacio de participación, donde se plantearán propuestas relacionadas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional por parte de los sectores de la Sociedad civil, integrado por un representante titular y un suplente, designados por cada uno de los sectores vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional: Indígena; Campesino; Sindical; Empresarial; Iglesias católica y evangélica; Académico; Organizaciones no Gubernamentales; Organizaciones de mujeres; y Colegio de Profesionales.

**Instituciones de Apoyo:** Está conformado por las instituciones o entes que sin estar obligados o vinculadas directamente por esta ley, pertenecen al Estado o colaboran con este. Entre ellas la Comunidad

<sup>6</sup> El gobierno de Álvaro Colom ha planteado la instalación durante cuatro años de un “Gabinete Específico Socioambiental” (Acuerdo Gubernativo 128-2008) dentro del cual se incluye la temática de seguridad alimentaria y nutricional; además una “Comisión nacional de emergencia para la creación de empleo, seguridad alimentaria y nutricional, sostenibilidad de los recursos naturales y gobernabilidad” (Acuerdo gubernativo 129-2008). Esto implicaría que la PSAN perdería el peso político que ya tiene, a la vez que el CONASAN debilita sus funciones.

Internacional y aquellas entidades que pueden brindar algún soporte técnico por ejemplo SEGEPLAN, Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas, para las acciones del CONASAN. Estas a pesar de estar acreditadas ante la SESAN, pueden aportar a requerimiento de esta.

### *e) Historia de la aplicación del Derecho a la Alimentación en Guatemala*

Durante décadas el tema alimentario no se abordó en Guatemala de una forma integral, más bien se orientó fundamentalmente a la atención de la niñez empobrecida y grupos vulnerados por causas naturales, mediante programas débiles y mal planificados, que además dejaron de lado las necesidades de toda la población. Esto significó para nuestro país un atraso en prácticamente todos los indicadores vinculados al desarrollo fisiológico de la persona; en cuanto al tema nutricional se evidencian los retrocesos más significativos a nivel continental de la última década, especialmente en cuanto al consumo de energía alimentaria que pasa de un promedio nacional de 2,350 kilocalorías por persona al día en 1990 a 2,210 kilocalorías en 2003.

Desde los años 70 se inician los primeros programas de alimentación para escolares, los cuales han ensayado con diversos productos elaborados, pero cada vez es más evidente que el criterio es el de economizar costos al máximo, sacrificando el sentido de los programas. Es así como además de la Incaparina, que se distribuye de 1977 a 1985, se crearon diversos programas: Galleta Escolar, Atoles y Protemasa.<sup>7</sup> Sin embargo prácticamente ninguno tuvo éxito y fueron obstaculizados por la complejidad de la cobertura, los altos costos de traslados y la corrupción.

El gobierno del presidente Alfonso Portillo (2000-2004) llevó a cabo el primer ensayo de trasladar fondos directamente a las escuelas, sin embargo el monto entregado, consistente en una cantidad fija de Q3 por alumno diario, implícitamente significaba que los padres de familia tendrían que complementar lo asignado, además que aún en la actualidad el monto ha variado con tendencia a disminuir. Esta metodología es retomada y profundizada por el gobierno de Oscar Berger (2004-2008).

Precisamente durante el gobierno de Oscar Berger se inaugura la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PSAN, en 2005; considerándose como el hecho de mayor relevancia para el abordaje del Derecho a la Alimentación. Sin embargo a pesar de la coherencia de las acciones que plantea hasta el momento no se ha logrado que la mismas sean asumidas con el respaldo político que se requiere. Precisamente en este sentido, y durante la coyuntura de la apertura de la PSAN el país es visitado por el Relator para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, el cual realiza una serie de recomendaciones al Estado de Guatemala para adecuar los incipientes esfuerzos gubernamentales enmarcados en la PSAN, al sentido del Derecho a la Alimentación.<sup>8</sup>

Jean Ziegler enfatizó en el abordaje de las causas estructurales que provocan el hambre y la malnutrición, en la desigual distribución de la riqueza y de las oportunidades que afectan especialmente a la población indígena y campesina. Dos años después de haberse planteado estas recomendaciones se evidenció que el gobierno de Oscar Berger no atendió las mismas; mientras que a unos meses de iniciado el gobierno de Álvaro Colom, tampoco se observa su abordaje. En este sentido se corre el riesgo de perder los valiosos aportes que durante tres años se han

---

<sup>7</sup> La Incaparina es un compuesto de cereales y granos pulverizado, el cual se cuece con agua y azúcar, convirtiéndose en una bebida tipo atole regularmente aceptada por la población. Protemasa es un compuesto de diversos vegetales que adquiere la apariencia de carne molida, la cual se utiliza en sustitución de la misma en la preparación de algunos alimentos.

<sup>8</sup> Para mayor información acerca del seguimiento a las recomendaciones del Relator Jean Ziegler, consultar el estudio **Misión Guatemala... Combatir el Hambre**. CIIDH. Guatemala, 2007.

constituido en una guía política para los sectores sociales que promueven el cumplimiento del Derecho a la Alimentación.

### *f) Niveles de pobreza y la situación de seguridad alimentaria nacional*

La más reciente Encuesta sobre Condiciones de Vida, ENCOVI 2006 define la Pobreza Extrema como el nivel de pobreza en que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo mínimo de alimentos: Q8.78 diarios por persona; la Pobreza General se define como el nivel en que se encuentran las personas que a pesar de superar la línea de pobreza extrema, no logran cubrir otros servicios esenciales: Q18.01 diarios. Bajo este criterio se anuncia que del total de la población nacional en condiciones de pobreza es del 51%; además en términos de avances en la Reducción de la Pobreza prácticamente se observa una leve mejoría respecto de la Encuesta del año 2000, en cuanto a Pobreza General (que pasa del 56% al 51%) y un estancamiento relativo en cuanto a Pobreza Extrema que se reduce de un 15.7% al 15.2%. En términos absolutos la población pobre aumentó en 255 mil personas, de los cuales 185 mil se ubican dentro de la pobreza extrema. Estos datos podrían verse comprometidos considerando que se retoma como parámetro para medir la pobreza total un monto de Q6,574 anuales por persona, mientras que para la pobreza extrema el parámetro es de Q3,206 anuales; sin embargo la Canasta Básica Alimentaria se ha incrementado más de Q248 en el último año y Q344 en el periodo 2005-2008.<sup>9</sup>

Más allá de la afirmación acerca que la Pobreza General ha disminuido, es evidente que la Pobreza Extrema más que reducirse se ha reconfigurado. A pesar que en las regiones donde se focalizó las acciones estatales para la “disminución de la pobreza” se ven algunos avances, es importante observar que especialmente la región nororiente del país la pobreza extrema se incrementó al doble. Además la población indígena retrocede respecto de la población no indígena en cuanto a pobreza general.

**Cuadro 1**  
**Guatemala: Distribución de la pobreza por identidad étnica**  
**(En miles de personas y porcentual)**

Característica	Población total	Niveles de pobreza						No pobres	%
		Todos los pobres	%	Pobres extremos	%	Pobres no extremos	%		
Total nacional*	12,987.8	6,625.9	51.0	1,976.6	15.2	4,649.3	35.8	6,361.9	49.0
Indígena	4,973.1	3,721.1	74.8	1,355.0	27.2	2,366.1	47.6	1,252.0	25.2
No indígena	7,990.8	2,894.3	36.2	618.2	7.7	2,276.1	28.5	5,096.5	63.8

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

La pobreza se concentra especialmente en la población indígena y campesina; la ENCOVI 2006 evidencia que la situación de pobreza general es incluso el doble para la población indígena que para lo no indígena; en cuanto a pobreza extrema la situación es mucho más grave, es mayor a

<sup>9</sup> Tomando como referencia el mes de abril podemos observar que en 2008 el costo de la Canasta Básica Alimentaria ascendió a Q1,778.44; en 2007 tuvo un costo de Q1,529.76; en 2006 tuvo un costo de Q1,501.21; y en 2005, año en que es recabada la información de la ENCOVI 2006, tuvo un costo de Q1,434.28. Con datos del Instituto Nacional de Estadística, INE.

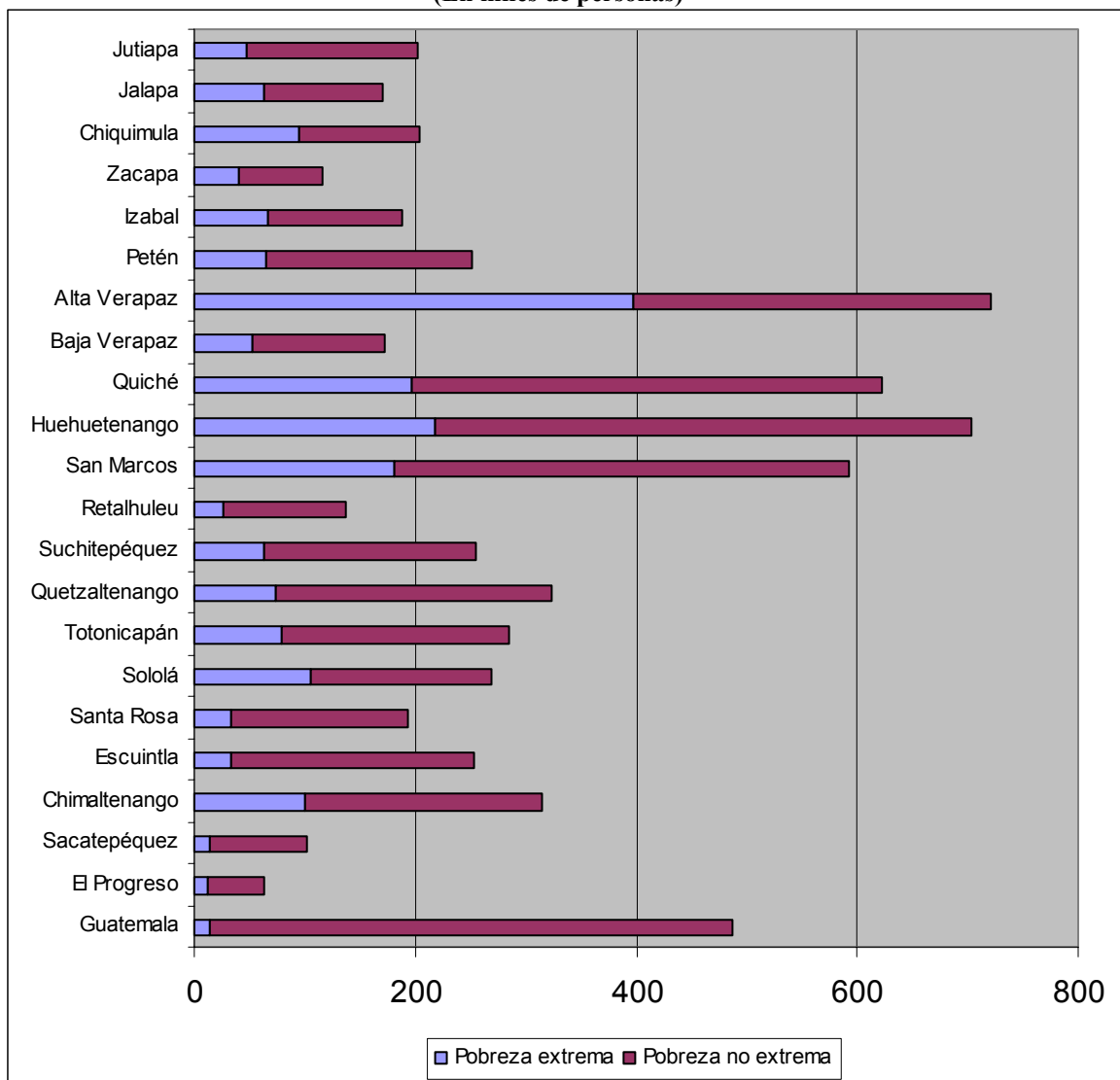
\* No incluye a población con pertenencia étnica ignorada.

tres veces mayor que el nivel de la población no indígena. En este sentido es notorio el fuerte peso que el origen étnico implica para los procesos de concentración de la riqueza.

Al hacer diferenciaciones regionales se evidencia que en cuanto a Pobreza General el mayor retroceso se ubica en la región nororiente (superior al 50%) aunque sin alcanzar los niveles de las regiones Norte y Noroccidente (que se mantienen cercanos al 80%), y del Suroriente y Petén (cercanos al 60%). En cuanto a Pobreza Extrema el mayor retroceso se da en la región nororiente (que prácticamente se duplica al pasar de un 9% al 20%) y Petén (que pasa de un 13% a un 15%). El mayor avance se observa en la región Suroriente que pasa de 20% al 14% y Noroccidente que pasa del 32% al 23%). Al observar el origen de la población se observa que la Pobreza General se concentra en el área rural, la cual pasa de un 80% al 71%; mientras que en el área urbana pasa del 18% a 28%.

En cuanto a su origen étnico la población indígena tiene un leve retroceso respecto de la población no indígena, al pasar del 55.7% al 56.2%, mientras que la población no indígena pasa del 44.3% al 43.8% de la población en situación de pobreza.

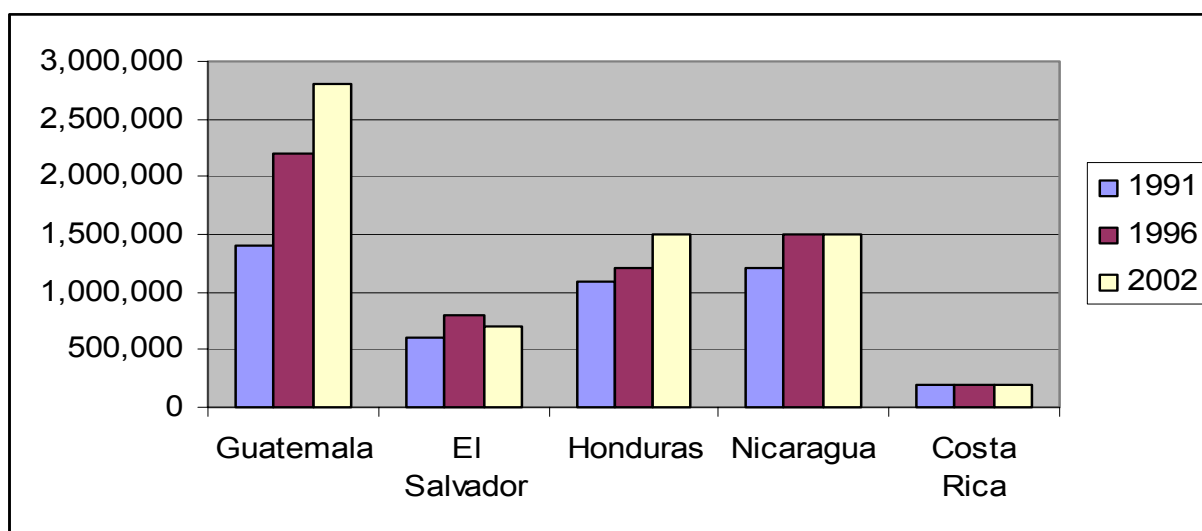
**Gráfica 1**  
**Guatemala: Niveles de Pobreza por departamento**  
**(En miles de personas)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

En cuanto a la situación de hambre el número de personas malnutridas prácticamente se ha duplicado en un periodo relativamente corto, al pasar de 1.4 millones de personas en 1991 a 2.8 millones en el 2002. Mientras que en el año 1991 Guatemala concentraba al 31.1% de los malnutridos centroamericanos, para 1996 era el 37.2%; y para el año 2002 era ya el 41.8%. Según esta tendencia, podríamos afirmar que para el presente año más de la mitad de la población centroamericana hambrienta vive en el país y seguramente habrá superado los 3 millones de personas. Es evidente que la tendencia de incremento de la población desnutrida no ha variado, mientras que en otros países de la región se ha logrado estancar para el caso de Nicaragua y Costa Rica; mientras que en El Salvador ha disminuido.

**Gráfica 2**  
**Centro América**  
**Población Desnutrida Total**



Fuente: Elaboración propia con información de la Portada Oficial de la Organización de las Naciones Unidas para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://mdgs.un.org>.

En cuanto al cambio que se ha dado en la talla de los niños que estudian en primero primaria, se puede observar que en un periodo de quince años se han dado retrocesos de importancia en los municipios que ya eran considerados como de vulnerabilidad muy alta; mientras que en un sentido opuesto los municipios que tenían una vulnerabilidad baja fueron los que más mejoraron.

**Cuadro 2**  
**Categorización de los municipios de la República de Guatemala y zonas de la ciudad capital, en relación al desempeño de cambio de retardo en la talla de la niñez, según las encuestas de 1986 y 2001.**

Categoría de Vulnerabilidad	Rango de prevalencia %	Número de municipios y zonas	Municipios que empeoraron	Municipios que mejoraron	N/A
Muy alta	59.1 – 100	118	60	57	1
Alta	49.2 – 59.0	57	15	42	0
Moderada	34.5 – 49.1	87	19	65	3
Baja	0.00 – 34.4	86	4	78	4

Fuente: Elaboración CIIDH en base al cuadro 19 del Segundo Censo Nacional de Talla. Informe Final. Guatemala, 2002.

**g) El marco político para abordar la pobreza:**

En el marco de compromisos políticos que se abordan a partir de los Acuerdos de Paz, se abre la posibilidad de definir una Estrategia de la Reducción de la Pobreza, ERP, desde el año 2001, la cual se plantea los siguientes objetivos para abordar la problemática de la pobreza en el país.

- Un crecimiento económico con equidad de al menos un 4% anual a través de un aumento de las deducciones fiscales, la racionalización del gasto público, la reducción del déficit fiscal, la atracción de inversiones y una política monetaria prudente.
- Un aumento al 6% de las inversiones en capital humano, sobre todo en la sanidad preventiva, índice de mortalidad materna e infantil, educación primaria y reducción del analfabetismo. Para alcanzar dichos objetivos se descentralizarán y desconcentrarán los servicios sanitarios, primando al sector rural y a la población indígena.
- Inversiones en capital físico, sobre todo en los sectores más desfavorecidos de las zonas rurales (agua potable, saneamiento básico, energía y vías de comunicación) con participación administrativa de los municipios.
- El desarrollo agrícola se promoverá a través de la distribución de tierras y la entrega de abonos a los pequeños agricultores. Además se prevé el suministro de maquinaria y equipo agrícola.

Durante el gobierno de Oscar Berger se observa la redefinición de estos objetivos, hacia un formato más general y por lo mismo menos específico:<sup>10</sup>

- La protección social mediante la provisión de servicios básicos;
- El fortalecimiento de las capacidades humanas y productivas;
- La generación de oportunidades sociales y económicas;
- La ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres.

En términos generales se considera que la ERP no ha sido funcional a partir que no se abordan las causas estructurales que provocan la pobreza. El efecto de los programas definidos para aliviar los efectos de la pobreza tiene un impacto muy limitado, a partir que se contemplan factores como el desarrollo favorable de la economía, el envío de recursos de migrantes en el exterior, y especialmente la atracción de inversión extranjera en el país; este último factor es abordado de una forma contradictoria ya que se promueve mediante la apertura de beneficios fiscales a empresas transnacionales que dejan de contribuir al fisco impuestos de importancia, debilitando las posibilidades del Estado para fortalecerse financieramente. Por otra parte, a pesar que se genera empleo, es una constante que las empresas violan los derechos laborales de los trabajadores, sin que el Ministerio de Trabajo logre fiscalizar adecuadamente el desempeño de estas empresas.

---

<sup>10</sup> SEGEPLAN. Estrategia de Reducción de la Pobreza. Guatemala, 2006.



## II. Metodología del estudio

Para la realización del estudio utilizamos el método hipotético deductivo ya que partimos de la experiencia que a pesar de las acciones y políticas que se han realizado a nivel nacional para abordar las problemáticas alimentarias, las mismas han sido fallidas, lo que se evidencia en el hecho que los niveles de hambre y desnutrición, a nivel nacional, se han profundizado. En este sentido se nos permite realizar cuestionamientos cuyas respuestas van configurando una hipótesis válida, cuya comprobación nos llevará a la respuesta esperada.

La indagación de las respuestas nos permite, a su vez, establecer una ruta lógica deductiva en la cual se posibilita la investigación cuantitativa, por medio del análisis de presupuestos, con complementos de carácter cualitativo por medio de valoraciones que aportan personas que han intervenido en los procesos de aplicación de las políticas. Para delimitar los alcances de la hipótesis partimos de preguntas generales, las cuales mantienen entre sí un sentido de proceso cada vez más específico.

### Recuadro 3.

#### *Preguntas iniciales:*

- a) ¿Qué impacto han tenido tanto el programa del Vaso de Leche como el Fondo de Tierras, en la disminución de la Desnutrición y el Hambre?
- b) ¿Qué impacto han tenido ambos programas en el universo de la población que han atendido?
- c) ¿La asignación de recursos a estos programas ha sido suficiente para cumplir con los objetivos que se trazan?
- d) ¿Independientemente de los aspectos financieros existen otras características de los programas (técnicas, administrativas o políticas) que condicionen sus alcances?
- e) ¿Es conveniente mantener la lógica actual de ambas políticas para cumplir con los objetivos planteados?

#### *Hipótesis:*

El programa del Vaso de Leche Escolar y el Fondo de Tierras, si bien podrían tener efectos positivos para coadyuvar con el cumplimiento del Derecho a la Alimentación de la población guatemalteca, no logran un impacto sensible para las dimensiones de la problemática especialmente debido a la debilidad con que se aplican.

#### *a) Investigación cuantitativa:*

Tratar de visualizar el Derecho a la Alimentación en el PGEI de Guatemala implica un reto complejo, en tanto que aún no se reconocen políticamente ciertos aspectos que si bien tienen una vinculación con la amplitud de la temática del DA, los mismos no se retoman en la PSAN. Este caso es evidente en el caso del Fondo de Tierras, que si bien recibe su presupuesto desde el MAGA, el seguimiento de la temática agraria no se incluye dentro de la PSAN; otro ejemplo válido es lo referente a la temática laboral, que permanece aún más separada. Sin embargo para el presente estudio se contó con la ventaja que tanto el Programa del Vaso de Leche como el Fondo de Tierras, mantienen una relación de financiamiento con el MAGA.

El análisis presupuestario mantiene una lógica que va de lo general a lo particular; además mantiene un sentido de “rectificación” de un año presupuestario a otro. Esta rectificación implica

procesos de control y evaluación por parte de la DTP y SEGEPLAN, durante el proceso y posterior al mismo (*ex post*), lo que para el diseño del Proyecto de Presupuesto del año siguiente debería implicar ajustes cada vez más pertinentes al cumplimiento de los objetivos iniciales.

El análisis presupuestario lo realizamos a partir de la herramienta denominada Sistema de Contabilidad Integrado, SICOIN, el cual se reconoce como el mecanismo más desarrollado y confiable para dar seguimiento al desempeño del presupuesto del Organismo Ejecutivo. El mismo puede ser consultado en línea (*on line*), con la característica que su información está actualizada diariamente (*on time*).<sup>11</sup>

#### **Recuadro 4: Pasos necesarios para acceder a informes del SICOIN<sup>12</sup>**

- 1° Acceder a la página web siguiente: [www.sicoin.minfin.gob.gt](http://www.sicoin.minfin.gob.gt).
- 2° Para acceder a la información es necesario estar registrado como usuario, sin embargo existe la opción para la consulta de la prensa, la cual es la más utilizada. Es así como en la página inicial aparece un cuadro donde se piden datos del usuario y su contraseña, los que deben ser llenados con la palabra “**prensa**” en ambos casos.
- 3° Seguidamente aparecerán los años disponibles de consulta, que van desde 2004 hasta el año 2008.
- 4° Posteriormente aparecerán tres opciones para los usuarios de prensa, los cuales se denominan **CLASIFICADORES; EJECUCIÓN DE INGRESOS; EJECUCIÓN DE GASTOS**. Para el sentido de nuestra investigación utilizaremos **EJECUCION DE GASTOS**.
- 5° La opción **EJECUCIÓN DE GASTOS**, abrirá por su parte una subcarpeta denominada **REPORTES**, la cual abre tres opciones más: **INFORMACIÓN CONSOLIDADA, PRESUPUESTO VIGENTE; INFORMES DE GESTIÓN**. Nuestra opción será la **INFORMACIÓN CONSOLIDADA**.
- 6° La opción **INFORMACIÓN CONSOLIDADA** abre diez opciones; para obtener datos que nos lleven a conocer la totalidad de la información presupuestaria del Organismo Ejecutivo, con las características de conocer la asignación de recursos, reasignaciones, gastos ejecutados y comprometidos, así como niveles de ejecución del gasto, optaremos por la opción **EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (GRUPOS DINÁMICOS)**.
- 7° La opción **EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (GRUPOS DINÁMICOS)** nos llevará a un filtrador para definir la estructura del reporte que solicitamos. Para el sentido de la investigación utilizaremos el siguiente orden: en **CORTE** escogeremos **ENTIDAD**; en **GRUPO 1** escogeremos **PROGRAMA**; en **GRUPO 2** escogeremos **ACTIVIDAD U OBRA**.
- 8° Posteriormente se debe escoger el rango de los meses que se desea estudiar, que puede ser de varios meses o un mes en particular. Con el objeto de evitar posibles cambios en la información se sugiere limitarse al mes anterior al mes en el cual estamos realizando la investigación; es decir que si estamos a mediados del mes de mayo, nos limitemos a la información disponible al mes de abril.
- 9° Finalmente se debe presionar la opción de **ACEPTAR** y esto será suficiente para acceder a una versión PDF del informe que realizamos.

<sup>11</sup> Sin embargo en la experiencia de seguimiento a esta herramienta hemos evidenciado la aplicación de frecuentes “rectificaciones” que aparecen varias semanas después de haberse publicado informaciones que ya ha hemos dado por válidas; esta situación ha significado la necesidad de realizar varios “recorridos” *a posteriori*, en el sentido de comprobar varias veces la veracidad de la información.

<sup>12</sup> Con información del **Manual de auditoría presupuestaria**. CIIDH. Guatemala, 2008.

Pueden haber múltiples versiones de informes, sin embargo el que deriva de los pasos que realizamos tiene la característica que nos da información detallada a nivel de programa y subprograma, con información de transferencias y gastos ejecutados.

**b) Investigación cualitativa:**

El reto de mayor relevancia en la aplicación del estudio fue tratar de alcanzar un nivel cada vez más preciso en las temáticas analizadas. Al respecto tratamos apoyarnos en una investigación cualitativa por medio de estudios de campo a nivel comunitario en regiones diversas, con el objeto de realizar un análisis comparativo entre las valoraciones que nos pudieran brindar las mismas. La dificultad de mayor relevancia en este aspecto fue tratar de ganar la confianza de la comunidad para poder acceder a ellas y lograr entrevistar a diversas personalidades que habrían participado en ambos procesos. El marco general de la investigación cualitativa lo exponemos en el siguiente cuadro, donde se puede observar la lógica de las temáticas desde la visión de cada actor, además los temas que se abordaron en el diseño de las entrevistas.

**Cuadro 3**  
**Marco metodológico para el trabajo de campo**

<b>Actores</b>	<b>Temática presupuestaria</b>	<b>Sobre desempeño</b>
Funcionarios políticos (FONTIERRAS y Programas de Alimentación Escolar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suficiencia de recursos</li> <li>▪ Opciones de mejoramiento</li> <li>▪ Valoraciones críticas</li> <li>▪ Mecanismos burocráticos</li> <li>▪ Sostenibilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avances y retrocesos</li> <li>▪ Participación social</li> <li>▪ Valoraciones sobre impactos</li> </ul>
Funcionarios operativos (FONTIERRAS y Programas de Alimentación Escolar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obstáculos administrativos</li> <li>▪ Consideraciones sobre desempeño</li> <li>▪ Valoración sobre las políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valoraciones sobre las expectativas comunitarias</li> <li>▪ Valoraciones sobre la intervención (éxitos/ impactos/ perspectivas)</li> </ul>
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suficiencia.</li> <li>▪ Opiniones de mejoramiento</li> <li>▪ Valoraciones críticas</li> <li>▪ Participación social</li> </ul>	<p>Sobre Tierra</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Situación de pobreza y hambre</li> <li>▪ Situación Laboral/ productiva</li> <li>▪ Abastecimiento comunitario</li> <li>▪ Consideraciones de los programas</li> </ul> <p>Sobre PAE's</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Situación de la niñez (nutrición)</li> <li>▪ Asistencia escolar</li> <li>▪ Relación maestros/ padres</li> </ul>

La investigación cualitativa se realizó por medio de entrevistas semiestructuradas con actores sociales que se ven involucrados en los procesos del que hacer de ambos programas de estudio a distintos niveles. Adicionalmente, para la contextualización de los programas de estudio se incluyó una entrevista con un Informante Clave experto en el tema de Seguridad Alimentaria, que pudiera brindar una primera contextualización de ambos programas.

En los niveles del informante clave, los funcionarios operativos y la funcionaria política, se utilizaron entrevistas abiertas semiestructuradas. A nivel comunitario se realizaron entrevistas colectivas, abiertas, semiestructuradas. El motivo de la entrevista colectiva fue para generar debate entre las y los sujetos así permitiendo una diversidad de percepciones sobre el vivir como beneficiaria o beneficiario de la mayor cantidad de personas posibles. A nivel comunitario se seleccionaron 2 grupos de cada uno de los programas de estudio con el objeto de realizar un análisis comparativo entre las valoraciones que nos pudieran brindar las mismas.

## c. Derecho a la Alimentación y el Presupuesto

La ley del SINASAN establece que para la aplicación de la PSAN el Estado de Guatemala debe asignar medio punto porcentual (0.5%) de lo recaudado del Impuesto al Valor Agregado, IVA, a proyectos y programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional destinados a población en pobreza y pobreza extrema; estos recursos serán canalizados mediante las entidades que el CONASAN defina mediante su Plan Estratégico.<sup>13</sup> A pesar que el sistema ya ha logrado cierto nivel de estabilidad en su instalación esta obligación no se ha cumplido, aunque es un hecho que los montos que se suponen se deben definir usualmente son superiores a esta cantidad establecida; sin embargo en este sentido el efecto más contradictorio es que no se permite al CONASAN que pueda proponer el sentido del gasto, según las necesidades que se podrían priorizar de acuerdo a sus propios análisis.

En la actualidad el IVA es el impuesto que mayor aporte realiza a la recaudación tributaria total (51%); implica el cobro de una tasa del 12% al consumo, sin embargo se reconoce que es el impuesto que sufre de mayor evasión por parte de los sectores que lo cobran. A partir de la aplicación de acciones de control por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT, el monto de su recaudación prácticamente se ha duplicado en el periodo 2001-2007. En el debate para aumentar la recaudación tributaria persiste la presión de los sectores empresariales para que se incremente al 15%, postura que es adversada por los sectores populares a raíz que implica una recarga en el consumidor; mientras que para la población de mayor ingreso se evidencian tasas de impuestos bastante bajas para su nivel adquisitivo y de consumo.

**Cuadro 6**  
**Recaudación tributaria anual**  
**Periodo 2001-1997**  
**(millones de quetzales)**

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presupuesto total	17,120.54	20,292.36	21,210.08	23,329.18	25,097.79	29,023.36	33,720.96
Aporte del IVA al presupuesto	7,983.52	9,395.26	9,955.03	11,530.77	12,202.34	13,912.54	17,179.28
Aporte %	46.63	46.30	46.94	49.43	48.62	47.94	50.95
0.5% IVA	399.18	469.76	497.75	576.54	610.12	695.63	858.96

En el sentido que los montos que el gobierno asigna a Seguridad Alimentaria y Nutricional superan el monto que se establece por medio de la ley, se evidencian dos aspectos que habría que abordar en el corto plazo.

- h) dificultad para definir con mayor claridad lo que podría incluirse dentro de estos gastos, ya que actualmente podrían etiquetarse varias acciones vinculantes;
- i) la insuficiencia del monto asignado, ya que es evidente que el cálculo de medio punto porcentual del monto del IVA no es suficiente para las dimensiones de la problemática alimentaria.

Los principales programas definidos para atender la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población se encuentran ubicados en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, por medio del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, VISAN; y en el Ministerio de Educación, MINEDUC, por medio de los Programas de Alimentación Escolar a

<sup>13</sup> Ley SINASAN. Artículo 38.

nivel de preprimaria y primaria. El Ministerio de Salud Pública promueve algunas acciones de tipo curativo que aún no logran consolidarse, especialmente el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica, PRDC, que fue propuesto por el gobierno anterior y que el nuevo gobierno ha anunciado su replanteamiento. Por otra parte se ha anunciado recientemente la utilización de la metodología de Transferencias Condicionadas, que implica la entrega de dinero en efectivo a familias consideradas vulnerables con la condición de que sus niños asistan a la escuela y lleven un control de salud, sin embargo esta propuesta aún se encuentra en su etapa de Plan Piloto.

El MAGA reúne la mayor cantidad de programas definidos para la SAN; para el año 2008 lo asignado a las actividades de Desarrollo Agrícola y Asistencia Alimentaria implica el 34.7% del presupuesto total, sin embargo al mes de abril se evidencia que el avance presupuestario para esta actividad es sumamente bajo, de apenas el 0.5%, lo que compromete seriamente las posibilidades de aprovechamiento de estos recursos. Por otra parte el MAGA es la entidad que canaliza el aporte al Fondo de Tierras por medio de las Partidas no asignables a programas.

**Cuadro 7**  
**Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación**  
**Estado de avance presupuestario**  
**Periodo de enero a abril de 2008**  
**(en millones de quetzales)**

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Monto ejecutado	Avance
Actividades centrales	52.13	+ 9.40	61.53	13.33	21.7%
Agricultura competitiva ampliada	327.58	- 20.56	307.02	11.16	3.6%
Desarrollo agrícola y asistencia alimentaria	409.92	+ 25.01	434.93	2.10	0.5%
Sostenibilidad de los recursos naturales	28.20	+ 1.70	29.90	1.95	6.5%
Partidas no asignables a programas	412.69	+ 7.45	420.14	76.59	18.2%
<b>Total</b>	<b>1,230.51</b>	<b>+ 23.00</b>	<b>1,253.51</b>	<b>105.13</b>	<b>8.4%</b>

Fuente: SICOIN. Reporte al 30 de abril de 2008.

**Recuadro 4. Actividades del Viceministerio de Seguridad Alimentaria Nutricional, VISAN, mayo de 2008.**

El VISAN informa que hasta el mes de mayo el Programa de Asistencia Alimentaria del VISAN entregó 10,153 toneladas de alimentos a 75,821 personas consideradas como población vulnerable de 17 departamentos; el equivalente a 6 kilos de alimentos por persona en promedio.

El Programa Alimentos por Acciones entregó durante 2007 un total de 32,286 quintales de alimentos a 232,868 personas: el equivalente a 6.3 kilos por persona en promedio. Actualmente ha trabajado únicamente en 6 comunidades de dos departamentos que no se incluyen entre los de mayor vulnerabilidad alimentaria (Guatemala y El Progreso); que ha beneficiado a 3,072 personas con 232 quintales de alimentos, el equivalente a 3.4 kilos de alimentos por persona. Otra acción que se ejecuta desde este programa es la denominada “Asistencia alimentaria a las personas afectadas por la crisis” en coordinación con el PMA, y que ha distribuido 16,956 quintales de alimentos a 47,530 personas en 7 departamentos (Chiquimula, Escuintla, Izabal, San Marcos, Sololá y Zacapa). El promedio por persona es de 16.2 kilos.

El Programa del Vaso de Leche Escolar distribuyó en el periodo de febrero a mayo un total de 19.9 millones de raciones, superando las 35.0 millones que se distribuyeron durante la totalidad del año 2007. Para este año han sido beneficiados 460,854 alumnos de 3,757 escuelas en 104 municipios de 19 departamentos. Se considera cubrir 76 días del ciclo escolar. La entrega de alimentos en coordinación con el PMA es de 36,900 quintales para 315,390 personas, es decir un total 5.3 kilos.

Síntesis del Informe de Actividades del VISAN. 16 de mayo de 2008.

## IV. Análisis presupuestario del cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala.

### IV.1 Apoyo a grupos vulnerables:

#### Recuadro 5.

##### *Directriz voluntaria 13: Apoyo a los grupos vulnerables.*

*“13.2 Se invita a los Estados a realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, prestando particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella, o en una mayor prevalencia de la malnutrición entre grupos específicos de la población, o en ambas cosas, con vistas a eliminar y prevenir dichas causas de inseguridad alimentaria o de malnutrición.”*

#### a) *Los Programas de Alimentación Escolar, PAE.*

La población infantil refleja la situación de desigualdad que prevalece entre la población guatemalteca, sin embargo su situación es aún más crítica a partir del reciente rompimiento de las posibilidades productivas que afecta especialmente a la población campesina e indígena. El índice de Desnutrición Crónica en la población infantil guatemalteca se mantiene entre uno de los más altos a nivel mundial, lo que ha implicado fuertes retrocesos y estancamientos en el desarrollo físico y biológico de estos niños.<sup>14</sup> En este sentido los Programas de Alimentación Escolar se establecen como una política que puede coadyuvar al abordaje estratégico de esta problemática.

Con antecedentes que se remontan al año 1956, cuando comenzó la distribución de alimentos proporcionados por UNICEF y el gobierno de los EEUU, Guatemala cuenta con programas de alimentación escolar desde los años ochenta, utilizando una diversidad de estrategias operativas y vaivenes por dificultades operativas y cambios de enfoque con las sucesivas administraciones.

Hasta 1985 la refacción escolar consistió en un vaso diario de "Incaparina", una combinación de harina de maíz desgerminado con harina de semilla de algodón, a la que luego se agregó vitaminas y hierro. En 1986, con el propósito de facilitar el manejo del programa y reducir aún más los costos, se introdujo la galleta escolar formulada por el INCAP. Hasta 1996 la Galleta Escolar se constituyó en la refacción escolar, aportando entre 7% y 10% de las necesidades diarias en energía y proteínas.

En 1997 se introduce el programa de desayunos escolares con el que comienza la operativización por medio de unidades de apoyo local, conformadas por madres y padres de familia apoyadas por los directores de escuela y los maestros, organizadas en las escuelas rurales oficiales y del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE.<sup>15</sup> Los insumos

<sup>14</sup> Se reconoce que en la actualidad el 49% de la niñez guatemalteca padece algún grado de desnutrición crónica, sin embargo al realizar desagregaciones se pueden observar tasas superiores al 70% en los departamentos de Sololá y Totonicapán. Al realizar análisis por grupos étnicos podemos observar a los grupos Tektiteko, Ixil y Chortí con tasas superiores al 80%, mientras que los grupos Chuj y Mam superan el 70%. **Aún tenemos hambre. CIIDH, 2006.**

<sup>15</sup> El PRONADE es un programa educativo diseñado con el objeto de extender la cobertura educativa en las zonas rurales y los lugares donde la educación denominada “oficial” o corriente no logra llegar. A pesar que se suponía que el PRONADE sería una estrategia de carácter “temporal” o emergente, los bajos costos que implicó en

como leche, verduras, pastas y aceite fueron aportados en proporciones variables tanto por la comunidad como por distribuidores contratados, fundaciones privadas y organismos cooperantes internacionales.

Inició dando cobertura a 4 departamentos, extendiéndose en 1999 a la totalidad del país aunque llegando a cubrir sólo unas 10,000 escuelas a un costo de 11 centavos de dólar por ración con una asignación presupuestaria de Q16.8, Q67.7 y Q92.4 millones en cada uno de los 3 años. En paralelo, en 1999 fueron servidas 4,150 escuelas de áreas urbanas con una refacción compuesta por la galleta fortificada e Incaparina, alcanzando la inversión de ese año a Q125 millones entre ambos programas.

Los problemas logísticos y de rechazo a los menús por parte de la población beneficiaria, justificaron la introducción en el año 2000 de un modelo de licitación a proveedores privados para la provisión de desayunos que resultó en pérdidas importantes por irregularidades de la entrega y descomposición de alimentos, por lo que en el 2001 se universaliza el reparto de galleta fortificada e Incaparina. En el 2000 se ejecutaron Q149.5 millones entre desayunos y almuerzos escolares, lo que equivale a un per cápita de Q0.70 diarios para un ciclo de 180 días, suponiendo una cobertura mínima de 1.2 millones de alumnos. En el 2001 sólo se ejecutaron Q92.6 millones en desayunos, o sea, un per cápita de menos de Q0.40 diarios.

En 2002 arranca un programa de almuerzos escolares diseñado por el recién creado Consejo de Seguridad Alimentaria Nacional, CONSAN, que alcanzó a unas 3,250 escuelas de 106 municipios en 17 departamentos. Con este programa se inaugura la modalidad operativa de transferir dinero en efectivo a las juntas escolares del sistema regular y los Comités Educativos del Programa de Autogestión Comunitaria, PRONADE, a cargo de quienes quedó la preparación de los alimentos. Inicialmente se propuso una asignación de Q3 diarios por alumno.

En el 2003 los PAE pasan del MINEDUC al MAGA, previéndose llegar con almuerzos a los 331 municipios. Por aparte se suscribieron contratos para la distribución de galleta y atole.

En el presupuesto aprobado el año 2002 se asignaron al PAE, incluyendo Preprimaria y Primaria, Q150 millones para desayunos y Q169.2 millones para almuerzos, pero la ejecución financiera se limitó sólo a desayunos escolares. En el presupuesto 2003 se aprobaron Q333.3 millones con la meta de servir a 48,647 alumnos de Preprimaria y 1,791,353 de Primaria, es decir, nada más que el 13% de los alumnos de Preprimaria y el 84% de los alumnos de Primaria.

En el 2005 el grueso de los PAE se reincorpora al MINEDUC quedando a cargo del MAGA algunos programas auxiliares como la distribución de harina de frijol y bebida fortificada y finalmente el Vaso de Leche Escolar.

**Cuadro 8**  
**Evolución histórica de la inversión de los PAE**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
Escolares inscritos (miles)	1,440.7	1,587.4	1,786.5	1,852.8	2,359.1	2,469.4	2,706.5	2,781.5	2,852.9	
Ejecución presupuestaria del MINEDUC (millones de Q.)	16.8	67.7	92.4	149.5	92.6	185.6		216.3	337.6	437.2

comparación con la educación normal significó su consolidación. El actual gobierno de Álvaro Colom ha anunciado el cierre del PRONADE y la incorporación de sus maestros al sistema oficial.

Ejecución presupuestaria del MAGA (millones de Q)							233.5	55.3	79.2	70.7
Ejecución presupuestaria total (millones de Q)	16.8	67.7	92.4	149.5	92.6	185.6	233.5	271.6	416.8	507.9
Inversión anual real en alimentación escolar (millones de Q)	16.8	63.0	82.2	127.3	73.3	139.8	158.0	173.7	257.0	297.2
Inversión anual per cápita en valores corrientes (Q)	11.7	42.6	51.7	80.7	39.3	75.2	86.3	97.6	146.1	
Inversión anual per cápita en términos reales (Q)	11.7	39.7	46.0	68.7	31.1	56.6	58.4	62.4	90.1	
Inversión per cápita por día (ciclo de 180 días)	0.06	0.24	0.29	0.45	0.22	0.42	0.48	0.54	0.81	
Inversión real per cápita por día (ciclo de 180 días)	0.06	0.22	0.26	0.38	0.17	0.31	0.32	0.35	0.50	

Elaboración propia con datos de: Estadísticas del MINEDUC inscripción escolar; MINFIN, ejecuciones presupuestarias; Coordinación Interinstitucional por los Derechos del Niño (CIPRODENI), informe de septiembre del 2000, ejecución de los PAE 1997 a 1999: informe del CIEN 2003; SICOIN, reportes de ejecución presupuestaria; BANGUAT, Producto Bruto Interno según Cuentas Nacionales base 93; Instituto Nacional de Estadísticas (INE), datos de inflación.

Nota: se omite el año 2003 porque no se dispone del dato de la ejecución presupuestaria de los PAE, año en que estuvieron a cargo exclusivo del MAGA.

Nota: No está incluida la inversión realizada por el sistema PRONADE.

Nota: Para el año 2007 se omiten las relaciones de la inversión per cápita por no contarse con datos confiables sobre la inscripción escolar de ese año.

Como se desprende del cuadro anterior ha habido ciertamente un importante incremento de la inversión pública en alimentación escolar en el decenio que transcurre después de la firma de los Acuerdos de Paz, que ha sido muy marcado en el período de 1997 al 2000. A partir del año 2000, el ritmo de crecimiento baja notoriamente, incluso con algún año de caída, denotando la habitual fragilidad de todo programa social.

Hay que anotar que por encima de las turbulencias producidas alrededor de los cambios de administración, ha predominado sobre la conducción política de regímenes de diferente signo, marcado incluso por profundos antagonismos, la presión ambiental internacional que empuja al fortalecimiento financiero del sector público destinado a la educación.

Se debe anotar además, que en el cuadro anterior no se incluye la inversión realizada PRONADE ya que, por manejarse bajo la forma de un fideicomiso no reporta en el SICOIN, y sobre la cual no hay estudios conocidos con anterioridad.



**Cuadro 9**  
**Participación de la inversión en educación y los PAE dentro del PIB y el gasto público**  
**(millones de quetzales)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB					146,977.8	162,506.8	174,044.1	190,440.1	208,293.9	230,271.7	255,856.6
Gasto total del Gob. Central	12,618.2	16,637.0	18,685.4	19,801.2	22,182.2	23,512.3	27,542.1	27,068.5	30,885.0	36,494.5	39,543.8
Gasto del MINEDUC	1,282.6	1,690.9	2,143.6	2,534.0	3,062.1	3,157.8	3,386.7	3,691.0	4,280.4	4,920.8	5,415.5
Inversión anual ejecutada en Alimentación Escolar	16.8	67.7	92.4	149.5	92.6	185.6		233.5	271.6	416.8	437.2
Relación del gasto MINEDUC con el PIB					2.08	1.94	1.95	1.94	2.05	2.14	2.12
Relación del gasto MINEDUC con el gasto total	10.16	10.16	11.47	12.80	13.80	13.43	12.30	13.64	13.86	13.48	13.70
Participación de los PAE en el presupuesto institucional	1.31	4.00	4.31	5.90	3.02	5.88		6.33	6.34	8.47	8.07
Relación de los PAE con el PIB					0.06	0.11		0.12	0.13	0.18	0.17
Relación de los PAE con el gasto total	0.13	0.41	0.49	0.76	0.42	0.79		0.86	0.88	1.14	1.11

Elaboración propia con datos de: BANGUAT, Producto Bruto Interno según Cuentas Nacionales base 93; MINFIN, ejecuciones presupuestarias

Nota: En el año 2003 se omiten las relaciones de la inversión en alimentación escolar porque no se dispone del dato de la ejecución presupuestaria sobre los PAE del MAGA ese año.

Nota: no se toma en cuenta la inversión realizada por el sistema PRONADE, incluso la que más adelante se presenta para el año 2007 por ser una información excepcional.

Nota: En el 2004 la inversión en alimentación escolar realizada por el MAGA se relaciona con el gasto del MINEDUC por la transitoriedad del paso de los PAE por el MAGA.

Los datos contenidos en el Cuadro 9,<sup>16</sup> de nuevo demuestran la voluntad política de los distintos gobiernos que sucedieron a la firma de los Acuerdos de Paz en la priorización del gasto en educación. Se destaca también el creciente peso que ha ido adquiriendo la inversión en alimentación escolar que ha tenido un ritmo más sostenido y constante que el gasto del MINEDUC. Sin embargo la inversión de los años 1995 y 1996 está sobredimensionada por la incidencia del programa de reconstrucción de los daños provocados por la tormenta Stan y manejos en los reportes de cuentas, especialmente en la órbita del MAGA, que hacen aparecer como ejecución normal de los PAE acciones de reparación a poblaciones damnificadas.

<sup>16</sup> Las relaciones con el PIB se limitan a los años donde hay información oficial, ya que el BANGUAT aún no publica los valores anteriores al año 2001, que es tomado como base por el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales 93

**Cuadro 10**  
**Ejecución presupuestaria de los PAE 2004 – 2008**  
**(En quetzales)**

<b>Año</b>	<b>Ministerio</b>	<b>Programa</b>	<b>Aprobado</b>	<b>Variación</b>	<b>Vigente</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>% ejecución</b>	<b>% ejec s/ aprobado</b>
<b>2004</b>	MAGA	Desayunos Preprimaria	31,176,381	0	31,176,381	29,408,442	94.3	
		Desayunos Primaria	124,615,101	-45,786,159	78,828,942	56,155,426	71.2	
		Almuerzos escolares	177,536,683	-23,767,031	153,769,652	147,982,488	96.2	
		<b>Total</b>	<b>333,328,165</b>	<b>-69,553,190</b>	<b>263,774,975</b>	<b>233,546,356</b>	<b>88.5</b>	<b>70.1</b>
<b>2005</b>	MINEDUC	Alimentación Preprimaria	74,647,154	-52,578,954	22,068,200	21,783,434	98.7	
		Alimentación Primaria	275,196,746	-76,202,706	198,994,040	194,489,697	97.7	
	MAGA	Bebida fortificada	33,391,868	-11,000,000	22,391,868	22,391,868	100.0	
		Vaso de Leche Escolar	0	+32,889,748	32,889,748	32,889,748	100.0	
		<b>Total</b>	<b>383,235,768</b>	<b>-106,891,912</b>	<b>276,343,856</b>	<b>271,554,747</b>	<b>98.3</b>	<b>70.9</b>
<b>2006</b>	MINEDUC	Alimentación Preprimaria	58,253,496	-1,262,361	56,991,135	55,754,021	97.8	
		Alimentación Primaria	299,821,030	-13,755,547	286,065,483	281,844,686	98.5	
	MAGA	Bebida fortificada	20,224,691	-2,000,000	18,224,691	18,224,691	100.0	
		Vaso de Leche Escolar	61,000,000	0	61,000,000	61,000,000	100.0	
		<b>Total</b>	<b>439,299,217</b>	<b>-17,017,908</b>	<b>422,281,309</b>	<b>416,823,398</b>	<b>98.7</b>	<b>94.9</b>
<b>2007</b>	MINEDUC	Alimentación Preprimaria	58,253,496	-7,802,156	50,451,340	42,260,735	83.8	
		Alimentación Primaria	299,821,030	+23,469,408	323,290,438	293,766,530	90.9	
	MAGA	Vaso de Leche Escolar	61,000,000	+46,066,689	107,066,689	107,041,276	100.0	
		<b>Total</b>	<b>419,074,526</b>	<b>+61,733,941</b>	<b>480,808,467</b>	<b>443,068,540</b>	<b>92.2</b>	<b>105.7</b>
<b>2008</b>	MINEDUC	Alimentación Preprimaria	125,016,400	0	125,016,400	2,942,409	2.35	
		Alimentación Primaria	421,435,233	0	421,435,233	5,766,514	1.37	
	MAGA	Vaso de Leche Escolar	70,340,000	0	70,340,000	5,293	0.01	
		<b>Total</b>	<b>616,791,633</b>	<b>0</b>	<b>616,791,633</b>	<b>8,714,216</b>	<b>1.41</b>	<b>1.41</b>

Fuente: SICOIN. Todos los años de enero a diciembre, excepto para el 2008 al 31 de abril.

### **b) Programas de Alimentación Escolar del MINEDUC**

Los PAE del MINEDUC consisten en transferencias de efectivo a través del sistema bancario en favor de las Juntas Escolares del sistema de educación regular o de los Comités de Padres del PRONADE. Además, como mandato de la ley de readecuación presupuestaria ocurrida en marzo del 2007, se adicionó un nuevo programa temporal consistente en transferencias dirigidas a los directores de aquellas escuelas que no tenían Junta Escolar constituida, adicionados a envíos de leche en polvo donada por el Programa Mundial de Alimentos, PMA.

El sistema oficial de establecimientos educativos oficiales está constituido por 23,784 escuelas de Primaria, Preprimaria y Párvulos, incluido un sector de escuelas municipales. Alrededor de 6,060 escuelas funcionan anexadas a escuelas Primaria o Preprimaria.<sup>17</sup>

En el año 2007 fueron servidas por los programas PAE del MINEDUC, el conjunto del sistema regular servido por la Dirección General de Programas de Apoyo, DIGEPA y el PRONADE,

<sup>17</sup> El dato surge de un informe de fuente oficial (Dirección General de Planificación Educativa, DIGEPE). A pesar de que en el mismo se incluye los resultados del conteo rápido de inscritos en el 2007, el dato no se toma en cuenta por no parecer compatible con la reportada en la página web del MINEDUC para el 2006. Sin embargo, en este informe se ha empleado la información referida al número y distribución de escuelas.

18,720 escuelas de Primaria, Preprimaria y Párvulos (incluido el sector municipal), es decir un 78.7% del total. El desembolso financiero ascendió a Q437.23 millones, correspondiendo Q338.67 millones al sistema regular a cargo de DIGEPA y Q98.56 millones al PRONADE.

La cobertura del servicio en el sistema regular (incluido el municipal) ascendió al 71.8% del total de escuelas, mientras que el PRONADE reporta un 100%. La explicación más importante para la baja cobertura del sector regular radica en que el programa exige la constitución de una Junta Escolar como requisito para que la escuela sea elegible para recibir fondos de varios programas, entre ellos el de alimentación. Esta es también una condición básica del PRONADE pero, como programa de extensión de cobertura, la creación de los COEDUCAS fue una condición previa a la apertura de cada nueva escuela mientras que en el sistema regular se aplica tardíamente a partir de 2002.

La suscripción de convenios es anual y para ello se requiere que la Junta se encuentre activa, es decir que haya renovado sus autoridades y haya liquidado satisfactoriamente los fondos recibidos con anterioridad, cumpliendo con todos los requisitos administrativos. A estos efectos, se exige llevar contabilidad en cuentas y chequeras separadas para cada programa, el archivo de libros de cuentas y contar con comprobantes para todo gasto mayor de 100 quetzales.

Por la complejidad de los requerimientos administrativos se explica que de los más de 9,900 convenios registrados por la DIGEPA en orden correlativo sólo 7,756 estuvieran activos en el 2007. A esto se agrega la resistencia de un sector de padres a formar Junta Escolar, en la mayoría de los casos por el tiempo que demanda y las responsabilidades que implica hacerse cargo de las labores de compra y elaboración de alimentos y los engorrosos trámites administrativos del conjunto de programas que deben ejecutar.

La información recogida para este informe consiste en la totalidad de las transferencias realizadas por la DIGEPA a las escuelas del sistema regular y el PRONADE durante el año 2007. En cuanto al programa eventual adjunto a la donación del PMA, sólo se pudo obtener el número de beneficiarios, sin otro detalle. A pesar de los esfuerzos realizados, sólo se sabe que al envío de la leche en polvo se le agregó un cheque por 35 quetzales por cada alumno inscrito en las escuelas receptoras. El total de beneficiarios fue de 141,748 distribuidos en 8 departamentos: 29,587 en Baja Verapaz, 9,317 en Chimaltenango, 7,645 en Quiché, 41,662 en Huehuetenango, 8,688 en Quetzaltenango, 35,297 en San Marcos, 4,677 en Sololá y 4,875 en Totonicapán. Se deduce que la inversión realizada fue de algo menos de Q5 millones, desconociéndose el rubro presupuestario al que fue cargado. Por parte de la DIGEPA se transfirieron Q337,597,459 sirviendo a 12,578 escuelas y por el PRONADE Q98,562,636 entre 6,142 escuelas.

El número preciso de escolares beneficiados no surge de la información obtenida. Si bien se podría llegar a una estimación en función del monto per cápita asignado por cada programa, éste sería un dato demasiado impreciso por el alto grado de irregularidad que se observa en la ejecución. Por ejemplo, un número importante de escuelas no ha recibido la totalidad de las remesas programadas, lo que podría deberse a suspensiones por fallas en la entrega de cuentas, mientras que otras al parecer han obtenido ajustes en el número de beneficiarios. En muchos casos se observan disparidades que inducen a pensar que al convenio original se han agregado nuevos contingentes que podrían corresponder a escuelas anexas.

El programa regular manejado por la DIGEPA ha transferido a las Juntas Escolares montos a razón de Q234.0 al año por cada escolar inscrito en escuelas del área rural y de Q194.0 en escuelas urbanas, es decir, Q1.30 y Q1.08 diarios respectivamente para el año escolar de 180 días. Las transferencias del PRONADE fueron calculadas a razón de Q237.5 al año (o sea, Q1.32 por día para años de 180 días) por alumno inscrito y con permanencia constante en todas sus escuelas que, si bien en principio deben tener carácter rural, no siempre es así.

De acuerdo a cálculos de la Procuraduría de Derechos Humanos presentados en el “Informe de supervisión del programa de alimentación del MINEDUC” del 2006 para ese año se requerían Q2.80 diarios para proveer 570 calorías al día a cada niño o niña.

### ***c) Programas de Alimentación Escolar del MAGA***

En el 2003 los PAE, integrados por desayunos y almuerzos para los niveles de educación Primaria y Preprimaria, son transferidos desde la órbita del MINEDUC a la Unidad Especial de Alimentación Escolar del MAGA. Con una asignación de Q319.2 millones, se planteaba como meta la atención de 2.2 millones de niños con una asignación de Q2 por día y alumno en los 207 municipios de mayor vulnerabilidad según el censo de talla y Q1 en los restantes. Se desconoce los resultados alcanzados ese año pero tan pronto como al siguiente, junto con el cambio de gobierno y el ajuste presupuestario al que éste procedió de entrada (para el 2004 no se aprobó un nuevo presupuesto), la asignación de los PAE se redujo a Q236.6 millones y cambiaron sus contenidos. Los desayunos y almuerzos escolares son sustituidos entonces por la entrega de harina de frijol y bebida fortificada. Inicialmente, se programó su distribución en 12,129 escuelas de los 22 departamentos. No hay detalle de resultados pero en el SICOIN se reporta una tasa de ejecución de los programas de alimentación escolar del MAGA ese año de poco más del 70%.

Reintegrados desde el 2005 al seno del MINEDUC y sin que en el SICOIN hayan aparecido los PAE individualizados como tales dentro presupuesto del MAGA, la entrega de bebida fortificada continuó dentro de marcos más estrechos. Según la información oficial del MAGA, en el 2005 se invirtieron Q15.9 millones en su distribución destinada a 92 municipios de 10 departamentos y en el 2006, Q17.8 millones entre 105 municipios de 16 departamentos.

En el 2005 inicia el programa del Vaso de Leche Escolar, VLE, como plan piloto dirigido a 1,108 escuelas de 37 municipios en 5 departamentos (Alta y Baja Verapaz, Guatemala, Jalapa, Jutiapa) y 2 zonas de la Capital (6 y 17) con una inversión de Q32.9 millones. Desde 2007 el VLE es el único programa PAE servido por el MAGA, por la extinción del servicio de bebida fortificada.

En todos los casos, a partir del año 2005 se aplica el criterio de relación con las escuelas a través de las Juntas Escolares y COEDUCA constituido en eje estratégico de la descentralización promovida por la administración Berger. A partir del 2004, primero el MAGA y luego la DIGEPA transfieren recursos a las Juntas Escolares y el PRONADE a los COEDUCA.

En general, los PAE del MAGA respondieron a criterios diferentes a los de focalización en los municipios con mayor grado de vulnerabilidad ante la desnutrición. Incluso, la distribución de Bebida Fortificada no es un suplemento para ampliar la cobertura de los PAE del MINEDUC sobre las escuelas que no reciben recursos para alimentación: de allí que alrededor de un 35% de los centros escolares gozaron de dobles beneficios mientras aproximadamente una cuarta parte quedaba descubierta.

Como se observa en el Cuadro 11, sólo 35 de los 93 municipios atendidos en el 2005 estaban situados en departamentos de muy alta vulnerabilidad y los escolares radicados en ellos constituyeron apenas el 21.5% del total de beneficiarios. En el 2006 disminuye el número de escolares con mayor riesgo atendidos reduciéndose la proporción a menos del 12%. En ambos años, la proporción de escolares de los departamentos con los menores grados de vulnerabilidad se ubica alrededor del 60% aunque en el 2006 hay un importante incremento de beneficiarios en situación de alto riesgo.

**Cuadro 11**  
**Distribución de la Bebida Fortificada 2005 - 2006**

	Grado de vulnerabilidad	Municipios atendidos		Alumnos beneficiados	
		2005	2006	2005	2006
HUEHUETENANGO	Muy alta		3		3,328
SAN MARCOS	Muy alta	12	9	34,716	23,432
SOLOLA	Muy alta	11	3	20,534	18,214
TOTONICAPAN	Muy alta	4	6	7,170	22,245
CHIMALTENANGO	Muy alta	8		29,948	
	suma	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>92,368</b>	<b>67,219</b>
ALTA VERAPAZ	Alta	1	4	4,179	65,503
BAJA VERAPAZ	Alta		2		7,263
JUTIAPA	Alta		8		20,093
QUETZALTENANGO	Alta	13	12	37,003	66,507
RETALHULEU	Alta	9	5	25,583	20,449
	suma	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>66,765</b>	<b>179,815</b>
ESCUINTLA	Moderada		5		34,393
JALAPA	Moderada		7		32,558
PETEN	Moderada	12	8	95,739	76,526
ZACAPA	Moderada		6		20,062
	suma	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>95,739</b>	<b>163,539</b>
GUATEMALA	Baja	10	7	135,581	113,697
SANTA ROSA	Baja		6		16,429
SUCHITEPEQUEZ	Baja	13	14	39,099	27,990
	suma	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>174,680</b>	<b>158,116</b>
Total		<b>93</b>	<b>105</b>	<b>429,551</b>	<b>568,689</b>

Elaboración propia con datos del VISAN, MAGA

#### d) *El programa del Vaso de Leche Escolar, VLE.*<sup>18</sup>

Oficialmente se anuncia que el VLE forma parte de las estrategias sociales gubernamentales en respuesta ante la problemática de inseguridad alimentaria que afecta a la población escolar, siendo un programa que atiende al segmento más vulnerable y contribuye a mejorar la calidad de vida de la niñez y el estado nutricional de escolares, a través de la entrega diaria de un vaso de leche fluida fortificada y complementariamente, apoyar y desarrollar la producción lechera nacional. Como objetivos se anuncian los siguientes:

##### **Objetivo general**

Dotar diariamente con un vaso de leche fortificada a escolares en lugares catalogados como de alta vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria.

##### **Objetivos específicos**

- Contribuir a mejorar el estado nutricional de escolares en pre-primaria y primaria, de poblados catalogados como de alta vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria.
- Apoyar al sector lechero circundante a los poblados atendidos, a fin de que garanticen la entrega de leche fluida a la industria de lácteos.
- Desarrollar mecanismos de organización de consumidores y productores para hacer una eficiente logística de dotación y entrega del vaso de leche.

El programa del Vaso de Leche Escolar, VLE, surge como iniciativa de la Cadena Láctea Nacional integrada por la Cámara de Productores de Leche, la gremial de lácteos y helados de Guatemala y la Cámara de Comercio, que buscaban reactivar la industria lechera nacional impulsando la inversión en las fincas y las cadenas de frío, comercialización y distribución de sus productos con vistas a la competición internacional.<sup>19</sup> Comenzó como plan piloto en 2005, llegando a 1,108 escuelas de 35 municipios en 5 departamentos y dos zonas de la ciudad capital, instalándose como programa a partir del 2006. Ese año se amplía extendiéndose a 92 municipios de 16 departamentos, más dos zonas de la ciudad capital, sirviendo a un total de 3,253 escuelas. En el 2007 se extendió a 100 municipios más las dos zonas de la capital, sirviendo a 3,525 escuelas.

**Cuadro 12**  
**Ejecución del plan piloto VLE 2005**

Departamento	Municipios	Escuelas servidas	Población escolar beneficiada
Alta Verapaz	6	284	29,351
Baja Verapaz	6	331	34,713
Guatemala	10	197	49,764
Jutiapa	8	120	14,056
Jalapa	5	152	14,114
Zonas 6 y 17, Ciudad capital	2	24	7,583
	<b>35</b>	<b>1,108</b>	<b>149,581</b>

Elaboración propia con datos del VISAN, MAGA

<sup>18</sup> La información empleada en este informe surge de informes oficiales del VISAN de la ejecución del VLE al 28 de septiembre del 2006 y al 8 de junio del 2007. A pesar de que no abarca la totalidad de la ejecución anual se entiende suficiente para realizar una valoración general y en especial de la cobertura y focalización según condiciones de riesgo y del costo de los insumos del programa.

<sup>19</sup> Documento del Vice Ministerio de Alimentación, VISAN, MAGA 2006.

Como puede observarse en Cuadro 13 y las Gráficas 3 y 4, existe una fuerte contradicción entre las necesidades de la población destinataria del programa y los alcances de la misma. Evidentemente los alcances del VLE se limitan a las posibilidades de transporte de las empresas que contratadas, postergándose las necesidades de la población infantil más necesitada. Las raciones suministradas para los departamentos de Vulnerabilidad Muy Alta suman en conjunto apenas el 8.88% del total; mientras que en un sentido totalmente opuesto las raciones suministradas para los departamentos de Vulnerabilidad Baja suman en total el 33.16%.

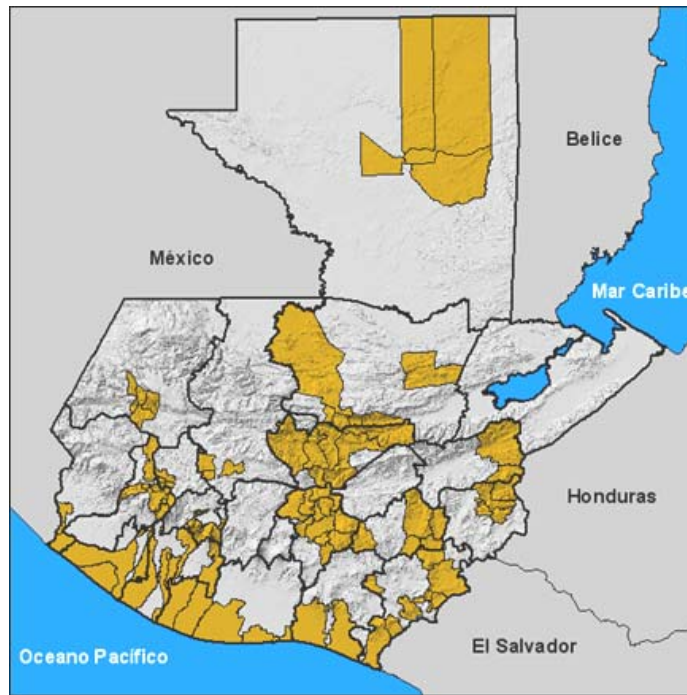
Es necesario hacer notar que a pesar de los esfuerzos por graficar la situación de vulnerabilidad alimentaria y de la pobreza, estos diagnósticos no son tomados en cuenta como referente para la definición de esta política.

**Cuadro 13**  
**Distribución del Vaso de Leche**  
**Nivel nacional por orden de vulnerabilidad a la desnutrición**  
**Año 2007**

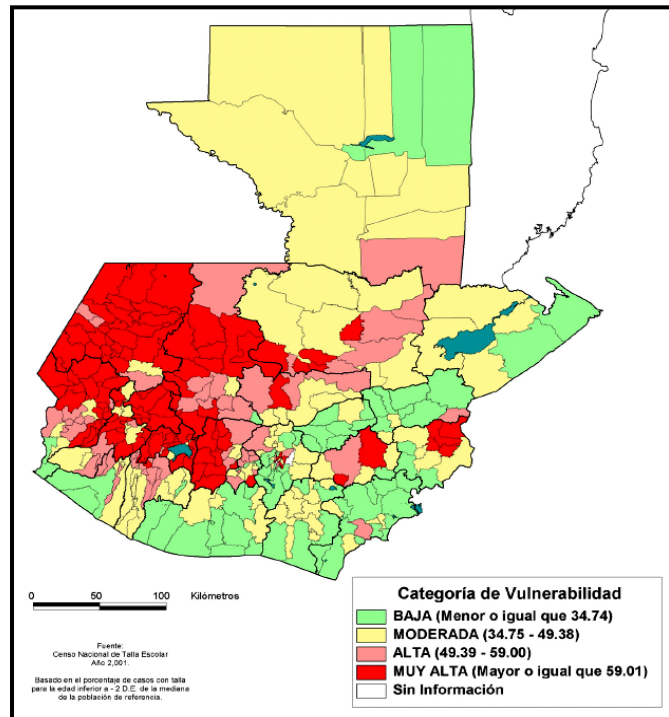
Departamento	Escuelas		Población escolar		Raciones suministradas	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
<b>Departamentos con Vulnerabilidad Muy Alta</b>						
Huehuetenango	149	4.22	18,775	4.18	241,000	0.81
Chimaltenango	0	0	0	0	0	0
El Quiché	118	3.34	13,691	3.05	63,910	0.22
Sololá	180	5.10	24,654	5.49	1,136,871	3.84
Totonicapán	41	1.16	7,666	1.71	412,593	1.39
San Marcos	65	1.84	9,401	2.09	774,113	2.62
<b>Departamentos con Vulnerabilidad Alta</b>						
Alta Verapaz	315	8.93	37,760	8.41	3,063,809	10.36
Baja Verapaz	350	9.92	39,530	8.81	2,710,024	9.16
Chiquimula	372	10.54	23,176	5.16	1,574,053	5.32
Jalapa	219	6.21	20,856	4.65	1,820,369	6.15
Quetzaltenango	48	1.36	7,665	1.71	431,419	1.46
Suchitepéquez	210	5.95	31,026	6.91	2,177,313	7.36
<b>Departamentos con Vulnerabilidad Moderada</b>						
Petén	164	4.65	24,014	5.35	1,805,249	6.10
Izabal	0	0	0	0	0	0
Retalhuleu	266	7.54	28,098	6.26	2,296,115	7.76
Sacatepéquez	0	0	0	0	0	0
Santa Rosa	161	4.56	14,745	3.28	1,273,206	4.30
<b>Departamentos con Vulnerabilidad Baja</b>						
El Progreso	0	0	0	0	0	0
Escuintla	158	4.48	19,874	4.43	1,676,096	5.67
Jutiapa	276	7.82	27,664	6.16	2,233,153	7.55
Zacapa	143	4.05	10,011	2.23	773,951	2.62
Guatemala	293	8.30	90,282	20.11	5,123,029	17.32
<b>Total</b>	<b>3,528</b>	<b>100</b>	<b>448,888</b>	<b>100</b>	<b>29,586,273</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Área de Información de Seguridad Alimentaria. MAGA.

**Gráfica 3**  
**Cobertura del Vaso de Leche**  
**Guatemala 2007**



**Gráfica 4**  
**Prevalencia de desnutrición crónica**  
**Guatemala 2001**





**Cuadro 14**  
**Ejecución del VLE al 28 de septiembre 2006, por departamentos**

Departamento	Municipios	Escuelas atendidas	Raciones	Inversión (Q)
Alta Verapaz	7	315	4,324,128	9,012,126
Baja Verapaz	6	348	4,084,710	8,207,560
Chiquimula	4	360	2,943,202	6,348,450
Escuintla	5	158	2,841,784	5,171,254
Guatemala	13	289	11,545,474	18,053,712
Jalapa	5	221	3,024,527	5,731,479
Jutiapa	9	276	4,003,682	7,586,978
Peten	4	165	3,112,739	7,439,447
Quetzaltenango	10	48	939,088	1,493,148
Retalhuleu	4	266	3,975,472	7,772,048
San Marcos	2	65	965,339	1,969,291
Santa Rosa	2	161	2,241,875	4,248,354
Sololá	10	180	2,567,339	4,653,862
Suchitepéquez	6	210	3,301,618	6,240,057
Totonicapán	3	41	962,864	1,530,953
Zacapa	2	143	1,441,210	2,947,274
	<b>92</b>	<b>3,246</b>	<b>52,275,051</b>	<b>98,405,993</b>

Elaboración propia con datos del VISAN, MAGA

**Cuadro 15**  
**Ejecución del VLE al 8 de junio 2007, por departamentos**

Departamento	Municipios	Escuelas atendidas	Raciones	Inversión (Q)
Alta Verapaz	7	315	3,414,836	7,541,222
Baja Verapaz	6	350	2,710,024	5,906,312
Chiquimula	4	372	1,574,053	3,895,782
Escuintla	5	158	1,677,096	3,769,642
Guatemala	13	290	5,123,029	8,479,471
Huehuetenango	5	149	241,000	521,361
Jalapa	5	219	1,784,369	3,622,535
Jutiapa	9	276	2,233,153	4,443,973
Petén	4	164	1,805,255	6,083,338
Quetzaltenango	10	48	431,421	664,385
Quiché	3	118	63,910	105,452
Retalhuleu	4	266	2,296,115	4,713,924
San Marcos	2	65	774,113	1,722,401
Santa Rosa	2	161	1,273,206	2,533,680
Sololá	10	180	1,136,871	1,875,415
Suchitepéquez	6	210	2,177,313	4,692,109
Totonicapán	3	41	412,593	635,394
Zacapa	2	143	773,951	1,661,673
	<b>100</b>	<b>3,525</b>	<b>29,902,308</b>	<b>62,868,069</b>

Elaboración propia con datos del VISAN, MAGA

Desde el principio cabe señalar diferencias significativas con el gasto reportado por el programa en el SICOIN. Para el 2006 el MAGA reporta la ejecución de Q61.0 millones pero se programaron Q102.2 millones, de los cuales Q98.4 millones habían sido ejecutados al 28 de septiembre. En el 2007 se reporta la ejecución de Q107.0 millones, de los cuales Q61.4 millones habían sido ejecutados al 8 de junio, pero fueron programados Q120.5 millones.

Estas incongruencias plantean interrogantes y dudas sobre el manejo del programa y cómo se registran los fondos que se le dedican, agregando falta de transparencia a la gestión que se suma a las sospechas tan comunes de sobrevaluación y compromisos no declarados.

Es de observar el peso financiero del VLE en los PAE, que en el 2006 representó el 22.3% y en el 2007 el 24.2% de la inversión total efectuada, si se excluye al PRONADE. Con el agregado de los datos disponibles para el 2007, donde el PRONADE significó el 18.2% del total, el VLE se situó en el 19.8% del total invertido.

En relación con la eficiencia del programa, el costo de las raciones del VLE es claramente superior a los montos que la DIGEPA y el PRONADE transfieren a la Juntas Escolares para la provisión de un tiempo de comida completa. De acuerdo a la información recabada, el costo promedial de las raciones de 200 c.c. de leche fluida y saborizada servidas por el VLE, más allá de que como justificativo se pueda alabar su presentación y aceptación, ascendió en el 2006 a Q1.88 y a Q2.10 en el 2007, o sea un monto sensiblemente más elevado que lo que DIGEPA y el PRONADE transfirieron en el 2007 a las Juntas Escolares (Q1.30 y Q1.32 respectivamente en las áreas rurales y Q1.08 en las urbanas, estimados para un ciclo de completo de 180 días de clases). Además, mientras que los programas de alimentación del MINEDUC dan cobertura a alrededor de 2 millones de niños y niñas, el VLE sólo benefició a menos de 450,000.

El trasfondo inequitativo del programa se evidencia cuando se analiza los costos y cantidad de días que ha sido suministrado el vaso de leche a las escuelas. En el 2006, el precio de cada ración osciló en rango tan amplio desde los Q2.39 en Petén hasta Q1.59 en la mayoría de municipios de Quetzaltenango, Totonicapán y Guatemala, mientras que el número de días que fue recibido tiene un rango que va desde los 157 días en San Manuel Chaparrón de Jalapa, a un costo unitario de Q1.89 la ración, hasta los 73 días que fue recibido en Tamahú, con un costo de Q1.99 la ración.

**Cuadro 16**  
**Cobertura, costo y frecuencia del VLE 2006**

Departamento	Municipios	Escuelas existentes	Escuelas atendidas	Raciones	Inversión (Q)	Costo promedio / ración	Promedio de días servidos
Alta Verapaz	7	886	315	4,324,128	9,012,126	2.08	113
Baja Verapaz	6	666	348	4,084,710	8,207,560	2.01	104
Chiquimula	4	448	360	2,943,202	6,348,450	2.16	129
Escuintla	5	338	158	2,841,784	5,171,254	1.82	143
Guatemala	13	558	289	11,545,474	18,053,712	1.56	130
Jalapa	5	339	221	3,024,527	5,731,479	1.90	147
Jutiapa	9	500	276	4,003,682	7,586,978	1.90	145
Petén	4	179	165	3,112,739	7,439,447	2.39	130
Quetzaltenango	10	437	48	939,088	1,493,148	1.59	124
Retalhuleu	4	336	266	3,975,472	7,772,048	1.96	141
San Marcos	2	87	65	965,339	1,969,291	2.04	105
Santa Rosa	2	205	161	2,241,875	4,248,354	1.90	150
Sololá	10	203	180	2,567,339	4,653,862	1.81	107
Suchitepéquez	6	303	210	3,301,618	6,240,057	1.89	116
Totonicapán	3	190	41	962,864	1,530,953	1.59	127
Zacapa	2	182	143	1,441,210	2,947,274	2.04	144
	<b>92</b>	<b>5,857</b>	<b>3,246</b>	<b>52,275,051</b>	<b>98,405,993</b>	<b>1.88</b>	<b>127</b>

Elaboración propia con datos del VISAN, MAGA

Del cuadro 16 surgen los extremos de las extremas condiciones de ineficiencia e inequidad que caracterizan al programa. La información disponible de la ejecución 2007 no permite, por

tratarse sólo de la mitad del año, sustanciar la misma observación. Allí es de anotar que la extensión a los 8 municipios de Huehuetenango y Quiché comienza en forma tardía.

A los costos crecientes del programa, determinados por la producción, almacenamiento y los de distribución del producto, debe agregarse las grandes disparidades del precio del servicio entre cada municipio y los incrementos producidos. De esta forma, la accesibilidad de la escuela es un factor limitante de la cobertura. Por fin, debe tenerse en cuenta que la capacidad que cada escuela tenga para el almacenamiento y conservación del producto es una de sus condicionantes y que el manejo de los desechos sólidos es un problema que éstas deben resolver.

**Cuadro 17**  
**Evolución de los costos**

	2006			2007		
	Raciones	Inversión (Q)	Costo ración	Raciones	Inversión (Q)	Costo promedio / ración
Alta Verapaz	4,324,128	9,012,126	2.08	3,414,836	7,541,222	2.21
Baja Verapaz	4,084,710	8,207,560	2.01	2,710,024	5,906,312	2.18
Chiquimula	2,943,202	6,348,450	2.16	1,574,053	3,895,782	2.48
Escuintla	2,841,784	5,171,254	1.82	1,677,096	3,769,642	2.25
Guatemala	11,545,474	18,053,712	1.56	5,123,029	8,479,471	1.66
Jalapa	3,024,527	5,731,479	1.90	1,784,369	3,622,535	2.03
Jutiapa	4,003,682	7,586,978	1.90	2,233,153	4,443,973	1.99
Petén	3,112,739	7,439,447	2.39	1,805,255	4,648,516	2.57
Quetzaltenango	939,088	1,493,148	1.59	431,421	664,385	1.54
Retalhuleu	3,975,472	7,772,048	1.96	2,296,115	4,713,924	2.05
San Marcos	2,241,875	4,248,354	2.04	1,273,206	2,533,680	2.22
Santa Rosa	2,241,875	4,248,354	1.90	1,273,206	2,533,680	1.99
Sololá	2,567,339	4,653,862	1.81	1,136,871	1,875,415	1.65
Suchitepéquez	3,301,618	6,240,057	1.81	2,177,313	4,692,109	2.15
Totonicapán	962,864	1,530,953	1.59	412,593	635,394	1.54
Zacapa	1,441,210	2,947,274	2.04	773,951	1,661,673	2.15

Elaboración propia con datos del VICESAN, MAGA

d) *Percepciones del desempeño del Programa del Vaso de Leche Escolar*

**Cuadro 18**  
**Síntesis de Percepciones Generales del Programa del Vaso de Leche Escolar**

	Suficiencia	Valoraciones Críticas		Opiniones a Mejorar
		Alcances	Limitantes	
<b>Funcionarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “La cantidad de población escolar atendida no es suficiente en relación a la totalidad de niños y niñas, y sus necesidades nutricionales”</li> <li>▪ PVLE es un complemento a los PAE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “Existencia de infraestructura de logística del MAGA y empresas participantes.”</li> <li>▪ Promueve permanencia en las escuelas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto limitado</li> <li>▪ Eventualmente se han presentado problemas con la calidad de la leche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “El PVLE ha mejorado debido a que ha aumentado la población atendida, así mismo la presentación, distribución, manejo, capacitación y el incremento de producción en el sector lechero e industria nacional”.</li> </ul>
<b>Grupo Beneficiario I</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La refacción escolar debe ser completado por 3 rubros: PVLE; PAE; Aporte voluntario de madres y padres de familia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A las niñas les gusta.</li> <li>▪ Sirve de complemento porque no alcanza los del PAE</li> <li>▪ Buena recepción de la leche de chocolate.</li> <li>▪ No requiere preparación ni gasto adicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La leche no llega a las escuelas cuando las empresas se toman feriados no oficiales en los que las escuelas están funcionando y en espera de la leche.</li> <li>▪ Las empresas no asumen responsabilidad del manejo de desechos sólidos</li> <li>▪ A veces llegan leches reventadas, descompuestas y/o vencidas.</li> <li>▪ Cada vez mas leches malas, vencidas o bolsas reventadas.</li> <li>▪ La empresa no reponen estas raciones perdidas.</li> <li>▪ Empresa no se asume responsabilidad de recolección de basura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se debe dar leche todos los días escolares, y no dejar de repartir días que no son feriados oficiales y las empresas se dan descanso por “puentes” sin aviso.</li> <li>▪ Maga debe apoyar para que las empresas se hagan responsables de los desechos sólidos.</li> </ul>
<b>Grupo Beneficiario II</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ninguno de los aportes son suficiente pero “de nada a algo, algo es bueno”</li> <li>▪ “Nunca hay suficiente para personas con hambre.”</li> <li>▪ La refacción escolar debe ser completado por 3 rubros: PVLE; PAE; Aporte voluntario de madres y padres de familia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aporte a la permanencia de alumnos en las escuelas.</li> <li>▪ No requiere preparación ni gasto adicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La leche no llega a las escuelas cuando las empresas se toman feriados no oficiales en los que las escuelas están funcionando y en espera de la leche.</li> <li>▪ Eventualmente leches malas o bolsas reventadas.</li> <li>▪ Las raciones que llegan mal, no son repuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se debe dar aprovechamiento de recursos a lo máximo para las personas que realmente lo necesitan: los niños y niñas que asisten a estas escuelas.</li> </ul>

En la entrevista con los funcionarios operativos del VLE participaron tres personas con diversidad de percepciones sobre el programa. La entrevista fue planificada con el Coordinador General, para la cual tenía las respuestas preparadas, e invitó a la Coordinadora de Calidad, Inocuidad y Socialización y uno de los Técnicos de la Región III, a responder cualquier otra

pregunta presentada por la investigación. Adicionalmente, solicitó a las mismas personas a contactar y acompañar las dos entrevistas colectivas en escuelas beneficiarias del programa. Los tres funcionarios evaluaron muy positivamente al VLE en cuanto a su adecuación y la recepción de la población. Según el coordinador, *“Las maestras, maestras, padres y madres, niños y niñas, confirman los beneficios nutricionales, disminución de la deserción escolar, mejora el aprendizaje, complementa los diferentes programas de alimentación escolar, beneficia a la economía familiar, y por estas razones solicitan su continuidad y ampliación.”*

En la primera escuela beneficiaria entrevistada, además del director de la escuela, participaron dos representantes del comité de refacción de la escuela, quienes según el director, son las que más conocimiento tienen del VLE en la escuela. El Director indica estar consciente de lo afortunada que es la escuela al ser beneficiaria del VLE y el PAE ya que hay muchas que no son de ninguno. Mucha de la discusión abordada se centró en el tema de la problemática circundante al PAE, principalmente la cantidad limitada de 30 a 48 centavos del quetzal por niña por día, lo cual no alcanza para poder dar desayunos todos los días. Lo que reciben del PAE, lo deben complementar con un aporte voluntario que dan los padres y madres de familia, y esto aún no alcanza para dar todos los días. En los días que no se da desayuno se suplementa el desayuno con el vaso de leche. Según las entrevistadas, la recepción de la leche por las niñas es buena, principalmente entre aquellas que llegan a estudiar sin desayuno. Sin embargo, esa aceptación varía según el sabor distribuido. Según una de las entrevistadas, las leches saborizadas de fresa y vainilla no tienen buena aceptación entre muchas niñas que inclusive prefieren regalarlas que tomarla. A contrario, la de chocolate es la que mayor grado de aceptación aparenta tener, aunque indicaron que si viene mala, se pone amarga. Para conocer que se pone amarga, en muchos casos tanto las niñas, como las maestras deben probar la leche descompuesta para enterarse de que está descompuesta. Una de las integrantes de la comisión indicó que ella misma y una niña se habían *“puesto muy malas con diarrea solo de haber probado una lechita, para confirmar si estaba mala”*.

En la segunda escuela beneficiaria, a diferencia de la primera, no había un clima de confianza por lo cual no participaron más personas en la entrevista. Las respuestas fueron directas y puntuales. Es importante indicar que la presencia de las dos personas funcionarias de VLE en estas entrevistas, condicionaron el clima de la entrevista. Existieron muchas congruencias entre ambas entrevistas. Entre estos puntos se puede mencionar la preferencia de los niños y niñas por la leche saborizada de chocolate. Esta entrevista se centró en una idea general, *“Nunca hay suficiente para personas con hambre”...pero...“de nada a algo, algo es bueno”*.

Esta idea, en torno a la insuficiencia, fue respaldada en todos los niveles entrevistados. Se reconoce que tanto en términos de su cobertura como fuente alimenticia para los niños y niñas escolares, el VLE es insuficiente. Sin embargo, en todos los niveles se reconoce que el vaso de leche aporta a la permanencia de estudiantes en las escuelas. El director de la escuela beneficiaria mixqueña, lo clarificó, admitiendo que *“...la permanencia en las escuelas no se ha medido para respaldarlo pero es observable”*. Este fue el principal alcance señalado por las personas entrevistadas. El otro alcance de mayor relevancia mencionado fue la preferencia del VLE, en lugar de otro alimento, principalmente porque ya vienen preparado y empaquetado. Uno de los directores entrevistado indicó que aunque pueden haber otras cosas que sean más nutritivo y más baratos, los otros alimentos requieren que las escuelas le pague a alguien para prepararlo o implica que las maestras inviertan tiempo en lo mismo en lugar de estar dando clases. Según los funcionarios, la leche es la mejor opción nutritiva, pero admiten que solo es un COMPLEMENTO de otros programas de alimentación escolar que puedan ya existir en las escuelas. Según los beneficiarios, no es necesariamente la opción más nutritiva pero aporta a lo poco que les pueden dar a los estudiantes. En todos los niveles se reconoce que el vaso de leche

es un complemento para otras fuentes de nutrición, y sin embargo en todos los niveles se visualiza que no hay ninguna coordinación con los PAE.

En ambas escuelas coincidieron sobre los principales problemas enfrentados con el VLE. En ambos se dan los casos de la entrega de bolsas reventadas o de mala calidad. Mientras en la segunda, el director indicó que eran casos eventuales, en la primera indicaron, que cada vez se vuelve más frecuente. El coordinador general del VLE indica que *“Eventualmente se han presentado problemas con la calidad de leche y cuando sucede, es la empresa es la encargada de retirar de cada una de las escuelas el lote correspondiente, y devolver la misma cantidad de leche en las mismas, es por ello que se lleva a cabo un control mensual de lotes de leche en cada una de las empresas y escuelas.”* Sin embargo, la comisión percibe que cada vez se hacen menos verificaciones de calidad de leche, ya que además de leches caducadas llegan leches descompuestas con fechas en los empaques que indican que aun no han caducado. Como respuesta a este problema, la funcionaria del MAGA les exige que guarden muestras de estas leches. La comisión ante esta solicitud, resalta lo poco higiénico que resulta esto para ellas, ya que no tiene como guardar leche regada de las bolsas reventadas, ni un lugar donde guardar la leche en vía de descomposición, que libera malos olores y provocan la inflación de las bolsas hasta poder reventar. Adicionalmente, las empresas no reponen las raciones, para las niñas o niños que entonces se quedan sin su vaso de leche.

La falta de cumplimientos de otras responsabilidades de la empresa proveedora, resaltan entre los problemas de mayor relevancia mencionados en las entrevistas con los grupos beneficiarios. Esto incluye la ausencia de planes de manejo de leche y de desechos, a pesar de que en el año 2006, se hicieron algunas correcciones dentro de los contratos de reparto, entre los cuales destacaba que las empresas lácteas debían formular algunos programas dentro de las escuelas para el manejo de la leche y el manejo de desechos. El coordinador del programa *“...el plan de manejo de leche y desechos es elaborado y ejecutado por la industria lechera”*. En una de las dos escuelas indican haber recibido una capacitación sobre manejo de la leche, mientras que en la otra no. El manejo de la basura representa un serio problema para las escuelas ya que La empresa proveedora *Chibolac*, se niega a dar bolsas de basura y a recibir el desecho porque dicen que no tienen planta recicladora. La recolección de basura implica un costo adicional para la escuela que debe ser deducido de lo poco que reciben de otros rubros. Ante este problema la empresa ofreció pagar la mitad por el pago de recolección de basura pero nunca lo han hecho. Este problema se le ha sido mencionado a personal de alto nivel del MAGA, quienes ofrecieron resolver el problema, y hasta la fecha no se ha presentado ninguna respuesta al problema.<sup>20</sup>

Como medidas para mejorar el programa, los grupos beneficiarios indican la necesidad del MAGA a exigirles a las empresas que cumplan con las obligaciones establecidas en torno a la calidad de la leche, manejo de desechos, y adicionalmente que se dé la entrega de leche en días escolares que no son feriados oficiales. Sin embargo, con la contradicciones encontradas entre las condiciones establecidas en los contrato y lo que realmente se da en las escuelas en torno a estos mismos temas, se pudo observar que hay muy poca comunicación entre escuelas y los trabajadores del VLE. Con respecto a estas obligaciones, aparenta existir un completo desconocimiento por el programa, si se cumplen o no. En general, las valorizaciones de los representantes de ambas escuelas beneficiarias para la mejora del VLE y en general para todos los PAE se centran en utilizar los recursos otorgados de la mejor manera posible para que realmente sean los niños y niñas de las escuelas las que sean beneficiadas.

---

<sup>20</sup> El reclamo se hizo, en el evento del día mundial del vaso de leche celebrado en la Escuela Para Niñas No. 57 *“Ernestina Mena Viuda de Reitz”*

## IV.2 Acceso a la Tierra:

### Recuadro 6.

**Directriz 8:** *Acceso a los recursos y bienes*

**Directriz 8B.** *Tierra*

*“8.10 Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.”*

Las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación abordan la promoción de acciones para que la población adquiera recursos para desarrollar sus capacidades productivas; se enfatiza en las temáticas de Mercado Laboral, Tierra, Agua, Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, Sostenibilidad y Servicios.

Para el caso guatemalteco la temática de acceso a la tierra adquiere una significativa importancia, especialmente en el sentido que el país se ha apoyado históricamente en la agricultura para su desarrollo social y económico. La relación directa que mantiene la temática agraria con el cumplimiento del Derecho a la Alimentación se justifica en dos sentidos: la tierra como medio de trabajo para más de la mitad de la población guatemalteca, directa o indirectamente; y la tierra como el medio de producción de alimentos para toda la población guatemalteca. También es necesario mencionar la fuerte vinculación cultural que mantienen con la tierra los grupos étnicos de origen maya. En este sentido la Tierra en Guatemala es motivo de fuertes presiones y demandas históricas de la población campesina y su tenencia es un indicador del poder económico nacional; por otra parte el campesinado guatemalteco ha venido sufriendo de un prolongado proceso de expulsión del campo, que se ha profundizado en la última década debido a la introducción de megacultivos agrícolas, con miras a la agroexportación.<sup>21</sup>

Actualmente se considera que la concentración de la tierra en Guatemala es de las más elevadas en el mundo. Para el año 2003 se calculaba que el 93% de las fincas menores de 10 manzanas (7 hectáreas) abarcaron el 21.8% de la tierra; mientras que el 1.9% de las fincas mayores a una caballería (45 hectáreas) ocupan el 56.6% de la superficie. Mientras que existen 47 fincas mayores a 3,700 hectáreas, el 90% de los productores sobreviven con menos de 1 hectárea.<sup>22</sup>

Actualmente el Índice de Gini sobre la concentración de la tenencia de la tierra es de 0.84, uno de los más elevados a nivel mundial, considerando que la cercanía a 1 significa la inequidad total. En contrasentido se observa que el 78.7% de la tierra cultivable no está siendo trabajada, lo que implica que el país a pesar de contar con posibilidades para cumplir con los requerimientos

<sup>21</sup> Solís, Fernando. **El nuevo campo. El quiebre estructural y relaciones sociales de producción en el agro guatemalteco.** CIIDH. Guatemala, 2008.

<sup>22</sup> CNOC/ CONGCOOP. **Propuesta de Reforma Agraria Integral.** Serie Cuadernos de Guatemala, número 2. Guatemala, 2004. Con información del Censo Agropecuario 2003.

de tierra de la población campesina, las acciones para abordar esta situación no es atendida convenientemente. Es notable que los esfuerzos para abordar tal concentración son insuficientes.

**Cuadro 19**  
**Estructura de la tenencia de la tierra**  
**Censo Agropecuario 2003**

Categoría	Número de productores	% de los productores	Área (Mz=0.7 hectáreas)	% de la Tierra	Tamaño promedio de la finca (Mz)
Infrasubsistencia (menos de 1 Mz)	375,708	45.2%	172,412.75	3.2%	0.46
Subsistencia (1- 10 Mz)	388,976	46.8%	989,790.71	18.6%	2.5
Excedentarios (10 – 64 manzanas)	50,528	6.1%	1,145,318.00	21.6%	22.7
Comerciales (mayor de 64 Mz)	15,472	1.9%	3,008,316.31	56.6%	194.4
<b>Total</b>	<b>830,684</b>	<b>100%</b>	<b>5,315,838.37</b>	<b>100%</b>	<b>6.4</b>

Fuente: **Informe alternativo sobre el cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala.** CIIDH. Guatemala, 2005.

A pesar que la temática de acceso a tierra no se incluye dentro de la PSAN, la misma adquiere una especial connotación para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala, a raíz que más de la mitad de la población guatemalteca se dedica a actividades campesinas o relacionadas a actividades en el campo, además que también casi la mitad de la población pertenece a alguno de los grupos indígenas nacionales que por cuestiones culturales tienen un fuerte nexo con la tierra. En este sentido la inclusión de la temática de acceso a Tierra dentro de la PSAN se constituye en un reto que debe ser atendido, especialmente porque ya se aborda por medio del Fondo de Tierra.

### **a) El Fondo de Tierras:**

El FONTIERRAS nace mediante el Decreto 24-99, de fecha el 13 de mayo de 1999, respaldándose en los Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, ASESAs, y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, AIDPI. En sus considerandos enfatiza que: *“grandes sectores de la población guatemalteca, particularmente los pueblos indígenas, están integrados por campesinos y campesinas sin tierra o con áreas insuficientes, lo que les dificulta el acceso a mejores condiciones de vida en libertad, justicia, seguridad y paz para su desarrollo integral”*. En este sentido promueve el acceso de tierra de la población campesina, mediante la compra y el arrendamiento de tierras.

El ASESAs establece que una Paz Firme y Duradera debe cimentarse sobre la base de un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población con el fin de superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social. Asimismo, establece que es necesario que en el área rural se lleve a cabo una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos.<sup>23</sup>

Este acuerdo establece que la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural (...). La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra

<sup>23</sup> ASESAs. Considerando, párrafo 1, México, 6 de mayo de 1996.



debe de tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.<sup>24</sup>

En dicho Acuerdo se establece en el apartado *Acceso a la tierra y Recursos productivos* la creación de un fideicomiso de tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. Además refiere que: *el Fondo de Tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación del fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental.*<sup>25</sup>

Es así como los Acuerdos de Paz proporcionaron un marco mínimo para abordar las causas de la conflictividad agraria. Dentro de los esfuerzos que se han realizado para dar cumplimiento a los mismos, está la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas COPART, quien logró en el año de 1999, la aprobación de la Ley del Fondo de Tierras, institución que como ya se ha descrito anteriormente será la responsable de definir y ejecutar la política pública de acceso a créditos para la compra de tierras productivas, y de la regularización de las tierras propiedad de la nación, sustituyendo así las funciones que anteriormente le eran conferidas al Instituto Nacional de Transformación Agraria, INTA. Además del FONTIERRAS, se logró la creación de una institucionalidad agraria<sup>26</sup> que ha apoyado y dado seguimiento a las demandas de tierra por parte de grupos campesinos e indígenas.<sup>27</sup> En la actualidad la Secretaría de Asuntos Agrarios, aborda los casos de conflictividad agraria que se generan a partir de la débil estructura jurídica que respalda la posesión de la tierra y de la presión de los movimientos campesinos por que el Estado les responda en estas demandas.

**Recuadro 7. Objetivos del Fondo de Tierras. Artículo 3.**

- a. Definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado.
- b. Administrar los programas de financiamiento público orientados a facilitar de diversas formas el acceso a tierras productivas, a campesinos y campesinas, en forma individual u organizada, sin tierra o con tierra insuficiente.
- c. Facilitar el acceso a la tierra en propiedad a campesinos y campesinas en forma individual u organizada a través de mecanismos financieros adecuados, así como el uso de los recursos naturales de dichas tierras, bajo criterios de sostenibilidad económica y ambiental.
- d. Promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento de la compra de tierras por parte de los grupos beneficiarios, procurando que ésta permita la sostenibilidad financiera del Fondo de Tierras y de los proyectos productivos de los beneficiarios.

<sup>24</sup> ASES. Capítulo III, numeral 27.

<sup>25</sup> ASES. Capítulo III, inciso B.

<sup>26</sup> El 9 de abril de 1997 se creó la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra –PROTIERRA- (Acuerdo Gubernativo 307-97), en ella participan las siguientes instituciones: Unidad del IUSI del Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN-; el Instituto Geográfico Nacional; la sección de Registro y Catastro del MINFIN; el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación –MAGA-; la Secretaría de la Paz –SEPAZ-; FONATIERRA y la Comisión Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos de Tierra –CONTIERRA- (ahora Secretaría de Asuntos Agrarios) y el Registro General de la Propiedad.

<sup>27</sup> Centro de Estudios y Proyectos para el Desarrollo y la Paz –CEIDEPAZ- Propuesta de Regularización de Tierras Comunes Indígenas Inscritas a nombre de Municipalidades. Guatemala, 2006.

- e. Coordinar con otras instituciones del Estado el desarrollo de inversiones complementarias a las de acceso de tierras, para garantizar la consecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico.
- f. Definir la política y promover programas para facilitar el acceso de las mujeres al crédito para la compra de tierras y proyectos productivos relacionados con la misma.

El FONTIERRAS, para la atención de los grupos beneficiarios, se divide en dos programas: La Regularización de Tierras y el Acceso de Tierras. La regularización es el programa mediante el cual, según lo define el FONTIERRA *será otorgada la certeza jurídica sobre las tierras adjudicadas por el Estado, a quienes la tienen en posesión*. El programa de acceso a su vez, se divide en tres áreas: Acceso de Tierra Colectivo, Acceso Individual y Arrendamiento. Las primeras 2 responden a la compra de fincas de manera colectiva o individual respectivamente. La tercera, fue creada en el año 2004 y denominada Fideicomiso de Arrendamiento de la Tierra. Para fines de la síntesis de las entrevistas realizadas presentada en el Cuadro 3, y respetando las terminologías utilizadas en las mismas, se denomina “*acceso*” a los programas de Acceso de Tierra Colectivo y Acceso de Tierra Individual, y “*arrendamiento*” al Fideicomiso de Arrendamiento de la Tierra.

El FONTIERRAS inicia sus actividades no sólo por la creación legal sino por el proyecto GTPE 5446, con un monto de US\$23 millones, que se constituye en la primer fase de un programa de tres fases/proyectos sucesivos en apoyo a instrumentos de acceso a la tierra a los pobres de las áreas rurales de Guatemala como se define en los Acuerdos de Paz y la Ley de Fondo de Tierras. Este primer proyecto buscaba apoyar al gobierno de Guatemala a:

- Establecer un programa que facilite a los beneficiarios (as) el acceso a la tierra
- Apoyar a los beneficiarios (as) del programa para que tengan acceso a asistencia técnica y financiamiento para sub proyectos productivos
- Mejorar el marco legal e institucional de los mercados de tierra para que se desarrollen en formas más eficientes.<sup>28</sup>

Sin embargo, en la actualidad existe un consenso generalizado en cuanto a que el FONTIERRAS, con las condiciones y recursos con los que ha desarrollado su quehacer institucional no logra promover el acceso a la tierra por parte de la población campesina e indígena sin tierra, o con tierra insuficiente. Ante ello y con información hasta el año 2005 existían un total acumulado de 421 expedientes en trámite y 502 expedientes inactivos o sin seguimiento por los solicitantes, y habiéndose tramitado hasta el final tan sólo 214 expedientes.<sup>29</sup>

Aunado a estos hechos de incapacidad administrativa para dar la atención debida a los grupos de campesinas y campesinos sin tierra, lo oneroso de la deuda asumida por los grupos, ha llevado a que en la mayoría de los casos la deuda por la compra de la tierra sea impagable. Esto, además de colocar en una situación de alta vulnerabilidad a los grupos beneficiarios, compromete seriamente la sostenibilidad financiera del Fondo de Tierras, el cual en principio, según el artículo 26 de la Ley del FONTIERRAS, dejará de percibir asignaciones anuales del Estado hasta el año 2008.<sup>30</sup>

En cuanto al establecimiento de un Fondo de Garantía se establece que: *Adicionalmente el Gobierno de la República, con el objeto de facilitar mecanismos alternativos de financiamiento*

<sup>28</sup> Gauster, Susana y Byron Garoz. **Balance de la Aplicación de la Política agraria del Banco Mundial en Guatemala. 1996-2005**. CONGCOOP. Guatemala, 2005.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

para la compra de tierra, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas y en coordinación con el Banco de Guatemala, conformará un Fondo de Garantía por un monto de trescientos millones de quetzales (Q300,000,000.00), el que constituirá una garantía complementaria para las entidades crediticias aprobadas que otorguen créditos a campesinos y campesinas calificados por el FONTIERRAS, durante el periodo estipulado (...) el cual comprende de 1999 a 2008.<sup>31</sup>

De esa cuenta varias organizaciones que representan a grupos de campesinos y campesinas que han sido grupos beneficiarios del FONTIERRAS han solicitado a través del Gobierno Central la exoneración del pago de la deuda agraria que han adquirido dichos grupos. Aunado a ello, el FONTIERRAS ha visto desminuido la asignación presupuestaria que desde el Gobierno se realiza, con lo cual no se logran alcanzar los objetivos planteados por la ley que le da vida. El FONTIERRAS en el período del 2000 al 2004, tan sólo le ha sido asignado el 53.6% de lo solicitado por éste y tan sólo ha percibido en promedio el 84.2% del monto aprobado y en el mismo período solamente ha ejecutado el 90% del mismo.<sup>32</sup>

Tal es el caso de la asignación presupuestaria que se ha visto seriamente disminuida al otorgársele en el 2005 un monto total de Q 217.5 millones y en el año anterior solamente le haya sido asignado un total de Q 99.3 millones, significando así una reducción de Q 118.2 millones que representan en términos relativos una reducción del 54.3%.

**Cuadro 20**  
**Asignación presupuestaria del FONTIERRAS**  
**2005-2008**  
**(En millones de quetzales)**

Descripción	Aprobado 2005	Aprobado 2006	Readecuado 2007	Vigente 2007	Aprobado 2008
Fondo de Tierras	217.5	180.4	180.4	99.3	141.4
Apoyo al Catastro, Regulación y Registro	0.0	194.4	194.4	111.1	158.5
Secretaría de Asuntos Agrarios	2.0	8.2	12.8	13.8	5.8
CONTIERRAS	0.0	37.6	37.2	33.5	14.6
Suma	219.5	420.6	424.8	257.6	320.4
% del PIB	0.11	0.18	0.17	0.10	0.11
PIB	<b>207,723.5</b>	<b>229,406.3</b>	<b>256,536</b>		<b>285,046</b>

Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN

Para el año 2008 la asignación otorgada en el presupuesto aprobado por el Congreso de la República en el mes de noviembre del 2007 asciende a Q 141.4 millones, con lo cual se vería incrementado el presupuesto del FONTIERRAS, sin embargo aún estaría muy por debajo del presupuesto aprobado en el periodo 2005-2007. Cabe destacar que aún y cuando este monto fue aprobado el año pasado, puede ser modificado en el transcurso del año, tal y como ocurriera en el 2007, en el que el monto readecuado fuera de Q 180.4 millones, pero que posteriormente le fuera reducidos sus ingresos en Q 81.1 millones, debilitando aún más el accionar del Fondo.

En total la sumatoria de las asignaciones presupuestarias para el FONTIERRAS, así como para

<sup>31</sup> Artículo 27 de Fondo de Garantía.

<sup>32</sup> Ibid.

Apoyo al Catastro, Regulación y Registro; a la Secretaría de Asuntos Agrarios y para la CONTIERRA, representan en promedio el 0.13% del Producto Interno Bruto, PIB, durante el período 2005-2008. Con dicho presupuesto, se pone en duda la capacidad del Estado guatemalteco de solventar la grave crisis por la que atraviesa el agro y que tiene una alta incidencia en que el derecho a la alimentación sea vulnerado sistemáticamente por parte del Estado de Guatemala.

**Cuadro 21**  
**Porcentaje del gasto del FONTIERRAS en relación al gasto total**  
**2004-2008**  
**En porcentaje**

Descripción	2,004	2005	2006	2007	2008
FONTIERRA	291.7	217.5	180.4	180.4	141.8
Gasto general	28,825.6	32,385.2	37,704.0	40,198.2	42,535.5
% del total del gasto	1.0	0.7	0.5	0.4	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN

Por su parte, al analizar el presupuesto del FONTIERRAS se observa que el peso de este en relación al gasto total en el período 2004-2008 representa en promedio 0.5% del mismo, alcanzando su cifra más alta en el año 2004 con 1% en relación al gasto total y continuando con la tendencia de reducción en el presupuesto el porcentaje más bajo se da en el presente año, al representar tan sólo el 0.3% del total de gasto.

**Cuadro 22**  
**MAGA-FONTIERRAS**  
**Informe de avance físico y financiero**  
**Componente de acceso a la tierra**  
**Enero a diciembre 2007**

Componente y productos	Programado	Ejecutado	% Avance	Programado	Vigente a Dic.	Ejecutado	% Avance	Hombres	Mujeres
Fideicomiso para la compra de tierras (grupos)	7	7	100	18	18	14.09	78	377	36
Subsidio para capital de trabajo, asistencia alimentaria (grupos)	500	413	83	17.38	17.38	14.36	83	377	36
Subsidio para asistencia técnica (grupos)	8	6.231	98	9.93	7	7	100	5475	756
Fideicomiso para arrendamiento (individual)	12.023	8.56	100	24.04	17.13	17.13	100	4031	4538
Fideicomiso para compra de tierras (individual)	800	0	0	40	0	0	0	0	0
Subsidio para capital de trabajo, asistencia alimentaria (individual)	800	0	0	27.81	0	0	0	0	0
Subsidio para asistencia técnica (individual)	800	0	0	7.77	0	0	0	0	0
<b>Total</b>				<b>144.93</b>	<b>59.51</b>	<b>52.58</b>		<b>10260</b>	<b>5366</b>

Fuente: Elaboración propia con base de datos de avance físico y financiero, Unidad de Seguimiento y Evaluación. Fondo de Tierras.

Solamente durante el 2007, se hace evidente la poca capacidad de gestión que desde el FONTIERRAS se tiene para poder ejecutar adecuadamente los escasos recursos que le son asignados. De esa cuenta el cuadro 3 se observa que del total de componentes solamente tres logran alcanzar la meta de 100% de ejecución versus algunos como subsidios para capital de trabajo y asistencia alimentaria a individuos beneficiarios no logran arrancar en todo el año 2007.

El resto de componentes, tales como el Fideicomiso para la compra de tierras, alcanza Q14.09 millones ejecutados de los Q 18 millones que le fueran asignados para el 2007, así como el de Subsidio para Capital de Trabajo y Asistencia Alimentaria que de los Q 17.38 millones asignados solamente fueran ejecutados Q 14.36 millones.

Respecto a la población beneficiada durante el 2007, cabe resaltar que del total de 15,626 personas beneficiados, el 65.6% son hombres, mientras el restante 34.4% son mujeres, denotando la desigualdad e inequidad que hay con relación al género.

En cuanto a la definición de su presupuesto anual el artículo 34 de Reglamento de la ley del FONTIERRAS indica que la Gerencia General debe presentar antes del 31 de mayo al Consejo Directivo el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del año siguiente. Mientras que el Consejo Directivo deberá aprobar antes del 10 de junio el proyecto de presupuesto, para presentarlo ante el Ministerio de Finanzas.

En el año 2000 la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA, ya evidenciaba que el desempeño del FONTIERRAS se estaba limitando especialmente por motivos de financiamiento: *“Uno de los principales obstáculos que enfrenta FONTIERRAS es el escaso financiamiento para el ejercicio fiscal de 2000. No se ha cumplido aún el compromiso, firmado el 12 de octubre de 1998 por los miembros de la Comisión Paritaria sobre Derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, de asignar al Fondo un mínimo de 300 millones de quetzales anuales en los ejercicios fiscales de 1999 y 2000. La asignación vigente al mes de abril de 2000 es apenas de 103 millones de quetzales. Esta limitada asignación presupuestaria constituye una situación de extrema gravedad, ya que en relación con la magnitud de la demanda y con la estructura de los precios promedio de la tierra se reduce la posibilidad de que el Fondo pueda beneficiar a un número importante de familias.*<sup>33</sup>

Además se hacía referencia de la insuficiencia de los fondos destinados para la Compra de tierras: *“Según cálculos derivados de la experiencia del Fondo y otras instituciones similares, si se restan los gastos de operación, de asistencia técnica y el compensador social, quedarán no más de 80 millones de quetzales para compra de tierras. Con esto, al precio promedio, se podría adquirir un máximo de 6.700 hectáreas (Ver párr. 21). Considerando un promedio de 5 hectáreas por familia, cálculo muy optimista dada la mala calidad de las tierras en oferta, sólo será posible adquirir tierra para menos de 1.500 familias. Es decir menos del 5 % de la demanda ya registrada”.* (...) <sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Informe de MINUGUA sobre el Estado del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia de Tierras. Guatemala, 2000. Numeral 19.

<sup>34</sup> Ídem. Numeral 20.

b) *Percepciones del desempeño del FONTIERRA*

**Cuadro 23**  
**Síntesis de Percepciones Generales del Fondo de Tierras**

	Suficiencia	Valoraciones Críticas		Opiniones de Mejoramiento
		Alcances	Limitantes	
<b>Funcionario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Demasiada problemática agraria para que el quehacer del FONTIERRA sea suficiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Positivo aprovechamiento por los y las beneficiarias en arrendamiento, ya que ven cambios positivos en sus vidas con el aumento de producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo presupuesto por falta de ejecución, por procesos burocráticos en esta y otras instituciones.</li> <li>Respuesta a solo 51% de solicitudes en arrendamiento por limitaciones en el presupuesto.</li> <li>La falta de certeza jurídica impide legalización de tierras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agilizar procesos de ejecución para cumplir con metas.</li> <li>Educación para la población, incluyendo principios empresariales para generación de fondos para retroalimentarse e independizarse del programa.</li> </ul>
<b>Integrante del CD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los subsidios en arrendamiento son suficiente, pero <b>sin acceso a la tierra</b>, sin certeza jurídica <b>no es suficiente</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>51 % de beneficiarias del programa de arrendamiento son mujeres.</li> <li>Las 2 cuerdas dadas para arrendamiento permite utilizar 1 cuerda para responder a la seguridad alimentaria de la mujer y su familia y 1 cuerda para venta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca ejecución del presupuesto por procesos lentos y burocráticos en esta y otras instituciones.</li> <li>Exclusión de mujeres incluyendo en la política</li> <li>Solo 1 mujer en el CD. Si no hay presencia de mujeres rurales en el CD, no es defendida su lucha.</li> <li>Mucha gente se endeuda y queda afuera del programa porque piensan que el crédito es dinero regalado.</li> <li>Lento proceso de medición de terrenos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Clarificación de la ley: definir y hacer más puntual, divulgar su política a todos/as las trabajadoras de todas las instituciones que están involucrados en el proceso de adquisición de tierras.</li> <li>Sensibilizar a personas sobre pago de créditos.</li> </ul>
<b>Grupo Beneficiario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No es suficiente el apoyo brindado para el acceso a tierras para mujeres,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El programa de arrendamiento permite una mejora en términos del capital familiar, pero sin acceso no hay nada para el futuro.</li> <li>Los intereses son mejores que los del banco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusión de mujeres</li> <li>Solo con arrendamiento no se tiene certeza jurídica y no da beneficio para futuras generaciones</li> <li>No hay seguridad para producción afectada por factores climáticos.</li> <li>El pago de créditos no coincide con tiempos de exigencia de pagos por arrendadores ni con las de cosecha.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Que siempre halla representación de mujeres campesinas en el CD, para que siempre se dé la lucha para el acceso a la tierra.</li> </ul>

El funcionario operativo entrevistado del FONTIERRA se desempeña como Director de Arrendamiento Subsidiario; dijo que “*el programa de arrendamiento es ágil en su respuesta a la población vulnerable, multilingüe, pluricultural sin tierra o con insuficiencia de tierra*”. Más sin embargo, el mismo confirmó que por su parte, la falta de avances y ejecución del presupuesto en los programas de acceso, limitan el cumplimiento de las metas del FONTIERRA. Este fue el hilo conductor de la entrevista, ya que las mayores valoraciones presentadas están directamente relacionados con el bajo presupuesto, que año con año va en disminución por la baja ejecución.

Al igual que el funcionario, la entrevista con la funcionaria política, se centro en la falta de avances y ejecución en los programas de acceso. Como única mujer titular en el Consejo

Directivo del FONTIERRA, resaltó como todos los obstáculos presentados en el FONTIERRA son enfatizados para las mujeres, por lo cual centró la entrevista en el tema de la necesidad de clarificación de la ley y la política del FONTIERRA para agilizar el acceso a la tierra, específicamente para las mujeres de áreas rurales. Cabe mencionar que ella misma fue el contacto para la entrevista realizada con el grupo beneficiario.

Con el grupo beneficiario del FONTIERRA se realizó una entrevista colectiva en la casa de una de las integrantes de la asociación, la cual funge actualmente como sede de la asociación. La Asociación Integral de Mujeres Fe y Esperanza surge como iniciativa de 30 un grupo de mujeres que deseaba alfabetizarse. Con el crecimiento de la asociación, se vuelve necesaria la creación de una junta directiva para ser reconocidas legalmente y poder ser beneficiarias de distintos proyectos. Actualmente se benefician de 2: un proyecto de artesanía con el Fondo de Desarrollo Indígena, FODIGUA, y el segundo es el que ellas denominan “Agricultura productiva para la Seguridad Alimentaria” el cual realizan en los terrenos de arrendamiento individual con el FONTIERRA. El proyecto consiste principalmente en tomar una de las dos cuerdas de arrendamiento para producir cultivos (principalmente maíz y frijol) para el autoconsumo de la familia y la producción de la otra cuerda para la venta. Algunas personas adicionalmente trabajan en el tema pecuario con la crianza de animales para la venta y autoconsumo. Este proyecto lo iniciaron en el 2003, año en el que inicia su relación con el fondo con 80 beneficiarias.<sup>35</sup>

Según las representantes de la asociación presentes en la entrevista, los principales problemas de sus comunidades se relacionan con la exclusión de las mujeres, problema que consideran esta plasmado culturalmente en la cosmovisión maya. Propiamente relacionado al tema agrario, los problemas se centran en el restringido derecho a la propiedad de la tierra, específicamente de las mujeres que viven en áreas rurales. A nivel individual, dicen que cada mujer enfrenta dichos problemas exigiendo y defendiendo sus derechos en sus familias, a pesar de tener que enfrentar en algunos casos problemas de violencia intrafamiliar. A nivel colectivo, acompañado del fortalecimiento de las socias en temas como la autoestima, uno de los mecanismos ha sido la lucha en el FONTIERRA para poder acceder a la tierra y tener derechos de propiedad. A pesar de ser un proceso muy lento y limitado, como ellas lo denominan, uno de los grandes frutos de la lucha ha sido por primera vez tener una mujer indígena como titular en el consejo directivo del FONTIERRA. A pesar de tener avances en el área de arrendamiento, en las áreas de acceso, aun no han se ven mejoras. La entrevista se centro en este tema. Para ellas, el arrendamiento es un buen programa para el corto plazo, para el ahorita, pero a largo plazo, para realmente empezar a abordar los problemas de la tenencia de la tierra, el FONTIERRA debe de agilizar los procesos de acceso a la tierra con certeza jurídica para la población campesina. Programas en los cuales aún no hay respuestas para el campesinado y mucho menos para las mujeres campesinas.

Es por esta falta de abordaje real del tema agrario, al cual debería dar respuestas los programas de acceso, que a nivel general coinciden tanto el grupo beneficiario, la representante del Consejo Directivo, y el funcionario público en acertar que no es suficiente el quehacer del FONTIERRA.

En sus valoraciones críticas todas las participantes indican que los mayores alcances se han dado en el programa de arrendamiento. Los alcances señalados por el funcionario se centran en una mejora en las vidas de las y los beneficiarios por el aumento de producción de granos básicos. Según el mismo, el aumento puede ser de aproximadamente 15 kg de granos básicos por familia por año a 25 a 30 kg/ familia/ año. Tanto la representante del Consejo Directivo como el grupo beneficiario respaldan este alcance, indicando que si hay una mejora en el capital familiar

---

<sup>35</sup> Actualmente la asociación tiene 80 socias de 7 comunidades de Patzun Chimaltenango, siendo estas Patzún, Merced, Chatzan Alto, Chatzan Bajo, Chipiacul, Panibaj, El Sitio, Chinimachicaj. La asociación adicionalmente brinda apoyo a 220 mujeres no asociadas en estas mismas comunidades y las circundantes.

mediante la división del terreno arrendado para producir para el autoconsumo y para la venta. Las mujeres resaltan que si no hay avances en los programas de acceso, los alcances en el programa de arrendamiento no son suficientes.

Paralelamente a estas valoraciones se señalan deficiencias en los programas de acceso, centrados en la baja ejecución del presupuesto y la exclusión de mujeres. Según el grupo de beneficiarias y la representante del Consejo Directivo, la política del FONTIERRA promueve la exclusión de mujeres. Desde el perfil de selección se dan pautas para dicha exclusión. Los criterios, como los indica el funcionario son: Ser Agricultor; Cabeza de familia (con certificados de nacimiento de dependientes); solo 1 persona por familia; preferiblemente del área rural. El perfil provoca dos obstáculos principales. El primero se da con el “requisito” de ser “agricultores”, ya que en muchas municipalidades automáticamente registran a la mujeres como “amas de casa” o de “cuidado domestico”, siendo este un motivo de rechazo como beneficiarias ya que según el registro de la cedula no son “agricultoras”. El segundo es con el “requisito” ser solo la “cabeza de la familia” el o la única beneficiaria por familia. El limitante se da, como lo indican las mujeres beneficiarias, que el fondo, como cualquier institución que brinda apoyo en el tema agrario, ante la presencia de un hombre y una mujer, siempre le brindan el apoyo al hombre.

La otra limitante principal, la baja ejecución del presupuesto parece estar directamente ligado al proceso burocrático para la compra de tierras. Según todas las personas entrevistadas, este proceso tardado y burocrático se da desde lo interno de FONTIERRA y por todas las instituciones por las cuales debe pasar el trámite. El grupo beneficiario, indicó que el personal del área administrativa de FONTIERRA dificulta aun más el proceso ya que no les indican si hay datos faltantes en la papelería, por lo cual las personas deben viajar constantemente a la capital para verificar donde y porque se ha estancado el proceso. Según el funcionario y la integrante del Consejo Directivo estos obstáculos en el programa de acceso limitan la ejecución del presupuesto global por lo cual, se limita la respuesta a solo 51% de las solicitudes en el área de arrendamiento, y se tiene poco personal como técnicos.

El personal del cuerpo técnico del Fondo, fue motivo de valoraciones críticas entre los entrevistados. El funcionario indico que a pesar de que no llegan los técnicos hasta las aldeas, Existe una buena recepción de los técnicos<sup>36</sup>, y *“Las personas están conscientes de los técnicos hacen todo lo que pueden”*. Según el mismo, al igual que las otras personas entrevistadas, la función principal de los técnicos es supervisar el cumplimiento de pago de los créditos. Las mujeres del grupo beneficiario, al igual que representante del Consejo Directivo, indicaron que no hay una supervisión real de los técnicos, ya que se ponen de acuerdo con sus supervisores que días hacen una visita, porque por lo general, los técnicos no llegan hasta las comunidades. Según una de las beneficiarias *“la morosidad en el fondo se da por los técnicos”*. Las mujeres indicaron que en el área de arrendamiento, todos los técnicos y los coordinadores regionales, son indígenas y hablan el idioma local ya que la mayoría de beneficiarias son mujeres que no hablan español o lo hablan limitadamente, así fortaleciendo la participación de las mujeres en el programa de arrendamiento. A lo contrario, en el área de acceso los técnicos son ladinos ya que el trato generalmente es con hombres quienes hablan español, sean indígenas o ladinos, impulsando aun más la exclusión de mujeres indígenas rurales de dicho programa.

Para la mejora del FONTIERRA, la constante entre todas las entrevistadas fue la agilización de procesos para la ejecución en el programa de acceso. Todas, expresaron considerar que el Fondo, para realmente cumplir sus metas de facilita acceso a la tierra para la población campesina, tiene que agilizar los proceso en el programa de acceso, con distintas opiniones del

---

<sup>36</sup> Según el Director de Arrendamiento Subsidiario, cuando se decidieron rotar a los técnicos, los y las beneficiarias solicitaron que regresaran los técnicos anteriores, lo que según el mismo, indica que hay buena recepción de los mismos en sus áreas de trabajo.



cómo hacerlo. El funcionario, expreso énfasis en la educación de la población para ser auto sostenible. La representante del Consejo Directivo enfatizo la vía a través de la clarificación de la ley y su política, con divulgación a la población. Las beneficiarias resaltaron la importancia de la representación de mujeres dentro del consejo, quien pelee por los derechos de acceso a la tierra de las mujeres, porque consideran que no es una respuesta al derecho a la alimentación de la población más vulnerable si no se da certeza jurídica sobre la tierra a las mujeres.

---

## Conclusiones:

1. A pesar que los Acuerdos de Paz implicaron la apertura y redefinición de las políticas sociales en el sentido de superar acciones discriminatorias y represivas por parte del mismo Estado, la desigualdad social se ha profundizado, mientras que los indicadores sociales denotan una profundas diferencias entre su población que afecta especialmente a la población indígena y campesina.
2. La ENCOVI 2006 evidencia que los escasos avances en materia de reducción de la pobreza en poblaciones focalizadas se ven disminuidos, a raíz de un fuerte incremento de la pobreza en las zonas no priorizadas. En este sentido los niveles de pobreza cambian en lo geográfico aunque las poblaciones más afectadas continúan siendo la población indígena y campesina. La conclusión más importante que deriva de la ENCOVI 2006 es que una mínima disminución de la pobreza general se ve acompañada por un mantenimiento de la pobreza extrema.
3. A pesar que se logró que el Estado viabilizara institucionalmente algunos de los compromisos adquiridos en cuanto al Derecho a la Alimentación, aún se carece de la mayoría de los medios para que el mismo sea realizable. La reciente instalación de la institucionalidad que operativiza la PSAN podría explicar la existencia de ciertos “vacíos” técnicos y políticos para hacer realidad efectivamente todas las implicaciones que el Derecho a la Alimentación mantiene; sin embargo, en términos generales puede observarse que no se están realizando esfuerzos para adecuar la PSAN al sentido del Derecho a la Alimentación.
4. La ejecución de los programas de alimentación escolar del MINEDUC y el MAGA resultan insuficientes para mitigar la desnutrición y cerrar las brechas históricas de la inequidad social imperante en Guatemala. La inversión financiera aún dista mucho de lo necesario para la adquisición de cantidades suficientes de insumos para la elaboración de alimentos que satisfagan las necesidades calóricas de los escolares. La cobertura de los programas es parcial, dejando sin servicio a casi una cuarta parte de los establecimientos escolares. Las condiciones de inequidad con que se desarrollan actualmente los PAE agregan un factor de injusticia y vulnerabilidad al derecho universal a la alimentación.
5. La cobertura por municipios demuestra que en el diseño del VLE no es prioritaria la atención de la población más vulnerable ante la desnutrición. El VLE ha sido creado con propósitos distintos a la necesidad de resolver la situación de desnutrición que afecta el rendimiento escolar. Por lo tanto no atiende a los criterios de planificación alimentaria, tradicionalmente regidos por la búsqueda de mecanismos tendientes a la reducción de costos y ampliación de cobertura.
6. En el 2006 poco más de la cuarta parte de los municipios atendidos por el VLE (25 de 92) se encuentra en el grupo de Muy Alto riesgo. Por el contrario, más del 57% de las escuelas y población beneficiada habitan en los 56 municipios de moderada y baja vulnerabilidad y hacia allí se dirigió el 66% de los recursos. En definitiva, sólo un 35% del programa VLE se dirigió a las zonas de mayor vulnerabilidad alimentaria del país dando cobertura parcial de escolares y escuelas existentes en los municipios atendidos (450,000 escolares sobre un estimado de 630,000 y sólo 2,893 escuelas de un total de 5,320).
7. El FONTIERRAS prácticamente ha perdido el objetivo político para el cual fue creado; lo podemos observar no solamente a partir de las fuertes disminuciones presupuestarias que año con año han ido socavando sus posibilidades de inversión, que incluso contravienen el sentido de las leyes que lo crearon, sino además por los débiles resultados de sus

programaciones. Por otra parte los objetivos de FONTIERRAS han sufrido de un importante giro al priorizarse especialmente las acciones de arrendamiento sobre las acciones de acceso a tierra.

8. El hecho que el FONTIERRAS se constituya en la única política estatal de acceso a tierra para la población campesina, evidencia la debilidad que la temática adquiere para el Estado de Guatemala. Para el año 2008 se supone que terminará la entrega de recursos al mismo, sin que hasta el momento se anuncien propuestas de seguimiento. Por otra parte los conflictos agrarios se mantienen en pleno crecimiento, lo que significa un virtual abandono a las necesidades de la población campesina.
9. Finalmente podemos afirmar que a pesar de la existencia de canales políticos que podrían posibilitar el Derecho a la Alimentación de la población guatemalteca, el actuar político de los últimos gobiernos ha significado un progresivo retroceso en el respaldo de las dos entidades estudiadas. Esta situación se torna contraproducente especialmente en momentos de la crisis alimentaria mundial, que viene a significar mayores retrocesos y la ampliación de la población vulnerable. En este sentido es evidente que el Estado de Guatemala aún viola el Derecho a la Alimentación de su población a pesar de contar con dos instrumentos que podrían significar un importante eslabón en la lucha contra el Hambre y la Desnutrición.

## Bibliografía:

- Banco Mundial. **La Pobreza en Guatemala**. Un estudio del Banco Mundial sobre países. Washington, 2003.
- COSAN/ COPRE/ MINEDUC. **Segundo Censo Nacional de Talla de Escolares de Primer Grado Primaria de la República de Guatemala**. Informe Final. Guatemala, 2002.
- CNOC/ CONGCOOP. **Propuesta de Reforma Agraria Integral**. Serie Cuadernos de Guatemala, número 2. Guatemala, 2004.
- FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. Roma, 2005.
- Gauster, Susana y Byron Garoz. **FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala**. CONGCOOP/CNOC Guatemala, 2002.
- Gauster, Susana y Byron Garoz. **Balance de la Aplicación de la Política agraria del Banco Mundial en Guatemala. 1996-2005**. CONGCOOP. Guatemala, 2005.
- INE. **Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, 2006**. Información preliminar, Guatemala, 2007.
- ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **Misión a Guatemala. Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler**. Enero de 2006.
- ONU. **Observación General 12. El Derecho a una Alimentación Adecuada**. Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estados Unidos, 1999.
- Santos; Jorge y José Pedro Mata. **Manual de auditoría presupuestaria**. CIIDH. Guatemala, 2008.
- SESAN. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Reglamento de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Guatemala, 2006.
- Solís, Fernando. **El nuevo campo. El quiebre estructural y relaciones sociales de producción en el agro guatemalteco**. CIIDH. Guatemala, 2008.
- Zepeda, Ricardo y Nadia Sandoval. **Alimentación, derecho desnutrido. Análisis de la Política de Seguridad Alimentaria en Guatemala**. CIIDH. Guatemala, 2006.
- Zepeda, Ricardo; Nadia Sandoval y Orlando Blanco. **Misión Guatemala: combatir el hambre. Informe de seguimiento a las Recomendaciones del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación en Guatemala, Jean Ziegler**. CIIDH. Guatemala, 2007.
- Zepeda, Ricardo y Martín Wolpold-Bosien. **Avances en la Promoción del Derecho a la Alimentación en Guatemala**. Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. FAO/ FIAN/ CIIDH. Santiago de Chile. 2007.

## Anexos:

### Anexo 1 Participantes en Entrevistas

Programa	Nivel de Entrevista	Nombre de Participantes	Cargo de Participantes
Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria-VISAN	Informante Clave	Daniilo Cardona	Asesor al viceministro de seguridad alimentaria
Fondo de Tierras-FONTIERRA	Funcionario Operativo	Bernardo Vásquez	Director de Arrendamiento Subsidiario
	Funcionaria Política	Elena Cocón	Representante titular del Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), del MAGA ante el Consejo Directivo del FONTIERRA.
	Grupo Beneficiario I	7 representantes	Integrantes de la <i>Asociación Integral de Mujeres Fe y Esperanza</i> .
Programa del Vaso de Leche Escolar-PVLE	Funcionarios Operativos	Gelbert Adalberto Flores Revolorio	Coordinador General
		Lourdes Olivet España	Coordinadora Calidad, Inocuidad y Socialización
		Alex Patal	Técnico Región III.
	Grupo Beneficiario I	Juan Salvador Borges Reinoso	Director de la Escuela Para Niñas No. 57 " <i>Ernestina Mena Viuda de Reitz</i> "
		2 representantes <sup>37</sup>	Integrantes de la Comisión de Refacción Escolar de la Escuela Para Niñas No. 57 " <i>Ernestina Mena Viuda de Reitz</i> "
	Grupo Beneficiario II	Salvador Castallenada	Director de la Escuela Tipo Federación " <i>José de San Martín</i> "

### Anexo 2 Áreas de realización de Entrevistas Colectivas con Grupos Beneficiarios

Programa	Nivel de Entrevista	Grupo Participante	Ubicación
FONTIERRA	Grupo Beneficiario I	Asociación Integral de Mujeres <i>Fe y Esperanza</i>	Patzun, Chimaltenango
PVLE	Grupo Beneficiario I	Escuela Para Niñas No. 57 " <i>Ernestina Mena Viuda de Reitz</i> "	Zona 6, Guatemala, Guatemala
	Grupo Beneficiario II	Escuela Tipo Federación " <i>José de San Martín</i> "	Mixco, Guatemala

### Anexo 3

<sup>37</sup> Las 2 personas representantes del comité de alimentación de la escuela no dieron sus nombres en la entrevista.

### Cobertura y ejecución del VLE 2006

Depto / MUNICIPIO	Escolares servidos	No. de escuelas existentes	Escuelas atendidas	Raciones	Días servidos	Inversión (Q)
<b>ALTA VERAPAZ</b>						
COBAN	6,333	385	36	870,564	137	1,732,422
SAN CRISTOBAL VERAPAZ	7,473	100	50	892,652	119	1,776,198
SAN MIGUEL TUCURU	2,212	94	26	270,646	122	538,586
SANTA CRUZ VERAPAZ	3,945	51	27	493,624	125	982,312
SANTA MARIA CAHABON	12,570	165	140	1,304,985	104	2,988,416
TACTIC	2,824	51	15	315,895	112	644,426
TAMAHU	2,403	40	21	175,762	73	349,766
<b>BAJA VERAPAZ</b>						
CUBULCO	9,605	158	100	825,186	86	1,683,379
PURULHA	6,229	143	73	754,574	121	1,539,331
RABINAL	7,958	106	52	949,835	119	1,890,172
SALAMA	6,906	147	61	767,572	111	1,527,468
SAN MIGUEL CHICAJ	6,212	67	35	636,356	102	1,266,348
SANTA CRUZ EL CHOL	1,839	45	27	151,187	82	300,862
<b>CHIQUIMULA</b>						
CAMOTAN	8,274	148	118	1,102,651	133	2,249,408
JOCOTAN	7,902	147	128	1,065,494	135	2,397,362
OLOPA	4,069	87	70	482,254	119	1,104,362
SAN JUAN LA ERMITA	2,230	66	44	292,803	131	597,318
<b>ESCUINTLA</b>						
IZTAPA	1,481	25	12	212,528	144	402,741
LA GOMERA	4,331	57	26	618,090	143	1,171,281
NUEVA CONCEPCIÓN	8,871	147	90	1,260,737	142	2,164,741
PUEBLO NUEVO TIQUISATE	1,213	52	7	173,799	143	339,777
PUERTO SAN JOSÉ	3,978	57	23	576,630	145	1,092,714
<b>GUATEMALA</b>						
CHINAUTLA	11,987	52	21	1,570,756	131	2,418,964
CHUARRANCHO	1,709	19	12	225,367	132	358,334
FRAIJANES	3,393	35	12	459,919	136	731,271
MIXCO	18,471	123	46	2,328,829	126	3,586,397
PALENCIA	8,259	85	47	1,085,137	131	1,725,368
SAN JOSE DEL GOLFO	1,091	16	12	147,762	135	234,942
SAN JOSÉ PINULA	7,361	52	31	925,873	126	1,472,138
SAN PEDRO AYAMPUC	8,030	42	24	1,039,078	129	1,652,134
SAN PEDRO SACATEPÉQUEZ	6,442	31	15	848,460	132	1,349,051
SAN RAYMUNDO	5,605	43	27	742,039	132	1,179,842
SANTA CATARINA PINULA	8,676	36	18	1,094,543	126	1,685,596
Zona 17	5,180	16	16	667,333	129	1,027,693
Zona 6	3,141	8	8	410,378	131	631,982
<b>JALAPA</b>						
MATAQUESCUINTLA	5,184	85	56	735,740	142	1,394,227
MONJAS	2,491	63	24	366,513	147	694,542

	SAN LUIS JILOTEPEQUE	3,037	57	46	440,814	145	835,343
	SAN MANUEL CHAPARRON	776	32	16	121,704	157	230,629
	SAN PEDRO PINULA	9,522	102	79	1,359,756	143	2,576,738
<b>JUTIAPA</b>							
	ASUNCIÓN MITA	4,644	101	59	680,076	146	1,288,744
	ATESCATEMPA	1,182	44	14	171,911	145	325,771
	COMAPA	5,969	74	53	827,599	139	1,568,300
	CONGUACO	3,443	58	33	494,217	144	936,541
	EL ADELANTO	520	12	4	77,400	149	146,673
	MOYUTA	8,060	108	80	1,151,995	143	2,183,031
	SAN JOSÉ ACATEMPA	673	17	3	99,459	148	188,475
	SANTA CATARINA MITA	2,328	57	19	338,830	146	642,083
	YUPILTEPEQUE	1,145	29	11	162,195	142	307,360
<b>PETEN</b>							
	FLORES	8,749	64	59	1,013,591	116	2,422,483
	SAN BENITO	8,930	48	43	1,328,387	149	3,174,845
	SAN JOSE	1,329	11	11	180,802	136	432,117
	SANTA ANA	5,021	56	52	589,959	117	1,410,002
<b>QUETZALTENANGO</b>							
	ALMOLONGA	186	11	1	25,334	136	40,281
	CANTEL	1,853	52	13	238,660	129	379,469
	LA ESPERANZA	752	15	4	87,272	116	138,762
	OLINTEPEQUE	1,609	29	7	189,006	117	300,520
	QUETZALTENANGO	813	110	3	101,402	125	161,229
	SALCAJÁ	348	25	2	40,880	117	64,999
	SAN CARLOS SIJA	96	92	2	12,234	127	19,452
	SAN JUAN OSTUNCALCO	272	72	4	32,526	120	51,716
	SAN MIGUEL SIGUILA	687	12	2	79,894	116	127,031
	ZUNIL	995	19	10	131,880	133	209,689
<b>RETALHULEU</b>							
	CHAMPERICO	5,957	72	58	819,517	138	1,602,156
	RETALHULEU	11,333	131	99	1,594,168	141	3,116,598
	SAN ANDRÉS VILLASECA	8,147	101	89	1,163,048	143	2,273,759
	SAN FELIPE	2,753	32	20	398,739	145	779,535
<b>SAN MARCOS</b>							
	AYUTLA	3,234	40	24	357,687	111	729,681
	OCOS	6,167	47	41	607,652	99	1,239,610
<b>SANTA ROSA</b>							
	CHIQUIMULILLA	9,474	134	104	1,453,119	153	2,753,661
	TAXISCO	5,345	71	57	788,756	148	1,494,693
<b>SOLOLA</b>							
	PANAJACHEL	2,165	12	10	254,972	118	407,955
	SAN ANTONIO PALOPÓ	2,949	31	30	287,822	98	572,766
	SAN JUAN LA LAGUNA	2,040	19	16	221,505	109	354,408
	SAN LUCAS TOLIMAN	4,761	41	34	447,482	94	890,489
	SAN MARCOS LA LAGUNA	704	4	5	80,278	114	128,445
	SAN PABLO LA LAGUNA	1,814	8	6	209,566	116	335,306

	SAN PEDRO LA LAGUNA	1,412	12	10	170,097	120	272,155
	SANTA CATARINA PALOPÓ	933	10	10	103,948	111	166,317
	SANTA CRUZ LA LAGUNA	1,375	13	13	126,668	92	202,669
	SANTIAGO ATITLÁN	6,590	53	46	665,001	101	1,323,352
<b>SUCHITEPEQUEZ</b>							
	CHICACAO	8,087	64	40	826,365	102	1,561,830
	CUYOTENANGO	8,807	83	63	893,422	101	1,688,568
	PATULUL	3,257	34	17	398,260	122	752,711
	SAN JOSE EL IDOLO	1,527	22	16	189,557	124	358,262
	SANTO DOMINGO SUCHITEPEQUEZ	8,255	81	63	836,005	101	1,580,049
	ZUNILITO	1,093	19	11	158,009	145	298,637
<b>TOTONICAPAN</b>							
	SAN ANDRES XECUL	2,723	48	14	341,468	125	542,934
	SAN CRISTOBAL TOTONICAPAN	4,572	53	25	573,358	125	911,639
	SAN FRANCISCO EL ALTO	371	89	2	48,038	129	76,380
<b>ZACAPA</b>							
	GUALAN	5,315	122	95	786,825	148	1,609,057
	LA UNION	4,696	60	48	654,385	139	1,338,217
		<b>414,673</b>	<b>5,857</b>	<b>3,246</b>	<b>52,275,051</b>		<b>98,405,993</b>



**Anexo 4**  
**Cobertura y ejecución del VLE 2007**

Departamento / MUNICIPIO	Escolares servidos	No. de Escuelas existentes	Escuelas atendidas	Raciones	Días servidos	Inversión (Q)
<b>ALTA VERAPAZ</b>						
COBAN	6,333	385	36	545,034	86	1,174,548
SAN CRISTOBAL VERAPAZ	7,473	100	50	657,452	88	1,416,810
SAN MIGUEL TUCURU	2,212	94	26	172,509	78	383,833
SANTA CRUZ VERAPAZ	3,945	51	27	319,155	81	687,779
SANTA MARIA CAHABON	12,570	165	140	1,304,985	104	2,988,416
TACTIC	2,824	51	15	236,442	84	509,533
TAMAHU	2,403	40	21	179,259	75	380,303
<b>BAJA VERAPAZ</b>						
CUBULCO	9,605	158	100	573,525	60	1,276,093
PURULHA	6,229	143	73	372,353	60	828,485
RABINAL	8,710	106	54	645,838	74	1,391,781
SALAMA	6,918	147	61	508,892	74	1,096,662
SAN MIGUEL CHICAJ	6,212	67	35	471,097	76	1,015,214
SANTA CRUZ EL CHOL	1,839	45	27	138,319	75	298,077
<b>CHIQUIMULA</b>						
CAMOTAN	8,274	148	118	562,994	68	1,393,410
JOCOTAN	7,902	147	128	534,909	68	1,323,900
OLOPA	4,069	87	70	262,991	65	650,903
SAN JUAN LA ERMITA	2,931	66	56	213,159	73	527,569
<b>ESCUINTLA</b>						
IZTAPA	1,481	25	12	132,355	89	263,386
LA GOMERA	4,331	57	26	341,662	79	679,907
NUEVA CONCEPCIÓN	8,871	147	90	748,613	84	1,536,902
PUEBLO NUEVO TIQUISATE	1,213	52	7	96,827	80	196,733
PUERTO SAN JOSÉ	3,978	57	23	357,639	90	1,092,714
<b>GUATEMALA</b>						
CHINAUTLA	11,987	52	21	668,441	56	1,069,506
CHUARRANCHO	1,709	19	12	91,665	54	157,205
FRAIJANES	3,393	35	12	201,448	59	345,483
MIXCO	19,391	123	46	1,035,681	53	1,657,090
PALENCIA	8,259	85	47	497,590	60	853,367
SAN JOSE DEL GOLFO	1,106	16	12	63,106	57	108,227
SAN JOSÉ PINULA	7,361	52	31	430,786	59	738,798
SAN PEDRO AYAMPUC	8,030	42	25	459,309	57	787,715
SAN PEDRO SACATEPÉQUEZ	6,442	31	15	395,783	61	678,768
SAN RAYMUNDO	5,605	43	27	317,923	57	545,238
SANTA CATARINA PINULA	8,676	36	18	497,259	57	795,614
Zona 17	5,180	16	16	297,804	57	476,486
Zona 6	3,141	8	8	166,234	53	265,974
<b>HUEHUETENANGO</b>						
SAN JUAN ATITAN	2,781	25	20	28,684	10	63,095
SAN RAFAEL PETZAL	1,871	32	14	17,077	9	36,271
SAN SEBASTIAN HUEHUETENANGO	5,757	57	50	60,880	11	130,220
SANTA BARBARA	7,225	60	50	123,183	17	267,346
SANTIAGO CHIMALTENANGO	1,141	20	15	11,176	10	24,429

<b>JALAPA</b>							
	MATAQUESCUINTLA	5,184	85	56	415,806	80	827,454
	MONJAS	2,491	63	24	224,806	90	447,364
	SAN LUIS JILOTEPEQUE	3,012	57	45	269,010	89	535,330
	SAN MANUEL CHAPARRON	776	32	16	69,840	90	138,982
	SAN PEDRO PINULA	9,393	102	78	804,907	86	1,673,405
<b>JUTIAPA</b>							
	ASUNCIÓN MITA	4,644	101	59	404,485	87	804,925
	ATESCATEMPA	1,182	44	14	106,380	90	211,696
	COMAPA	5,969	74	53	447,851	75	891,223
	CONGUACO	3,443	58	33	271,997	79	541,274
	EL ADELANTO	520	12	4	41,110	79	81,809
	MOYUTA	8,060	108	80	636,640	79	1,266,914
	SAN JOSÉ ACATEMPA	673	17	3	53,167	79	105,802
	SANTA CATARINA MITA	2,328	57	19	181,068	78	360,325
	YUPILTEPEQUE	1,145	29	11	90,455	79	180,005
<b>PETEN</b>							
	FLORES	8,749	64	59	655,983	75	1,689,156
	SAN BENITO	8,930	48	43	675,737	76	3,174,845
	SAN JOSE	1,329	11	11	99,926	75	257,309
	SANTA ANA	5,006	56	51	373,609	75	962,028
<b>QUETZALTENANGO</b>							
	ALMOLONGA	186	11	1	11,160	60	17,186
	CANTEL	1,871	52	13	104,337	56	160,679
	LA ESPERANZA	752	15	4	42,342	56	65,207
	OLINTEPEQUE	1,609	29	7	90,484	56	139,345
	QUETZALTENANGO	813	110	3	43,932	54	67,655
	SALCAJÁ	384	25	2	22,834	59	35,164
	SAN CARLOS SIJA	96	92	2	6,144	64	9,462
	SAN JUAN OSTUNCALCO	272	72	4	15,288	56	23,544
	SAN MIGUEL SIGUILA	687	12	2	32,978	48	50,783
	ZUNIL	995	19	10	61,922	62	95,360
<b>QUICHÉ</b>							
	CHICHE	6,285	62	57	25,340	4	41,811
	PATZITE	1,670	15	16	8,218	5	13,560
	SAN ANTONIO ILOTENANGO	5,736	48	45	30,352	5	50,081
<b>RETALHULEU</b>							
	CHAMPERICO	5,866	72	58	472,412	81	969,862
	RETALHULEU	11,333	131	99	938,064	83	1,925,845
	SAN ANDRÉS VILLASECA	8,147	101	89	665,633	82	1,366,545
	SAN FELIPE	2,753	32	20	220,006	80	451,672
<b>SAN MARCOS</b>							
	AYUTLA	3,234	40	24	265,188	82	590,043
	OCOS	6,167	47	41	508,925	83	1,132,358
<b>SANTA ROSA</b>							
	CHIQUMULLA	9,400	134	104	792,156	84	1,576,390
	TAXISCO	5,345	71	57	481,050	90	957,290
<b>SOLOLA</b>							
	PANAJACHEL	2,165	12	10	97,087	45	153,397
	SAN ANTONIO PALOPÓ	2,949	31	30	135,431	46	213,981
	SAN JUAN LA LAGUNA	2,040	19	16	79,264	39	125,235

	SAN LUCAS TOLIMAN	4,761	41	34	245,159	51	421,673
	SAN MARCOS LA LAGUNA	704	4	5	34,218	49	54,064
	SAN PABLO LA LAGUNA	1,814	8	6	88,405	49	139,680
	SAN PEDRO LA LAGUNA	1,412	12	10	61,198	43	96,693
	SANTA CATARINA PALOPÓ	933	10	10	38,990	42	61,604
	SANTA CRUZ LA LAGUNA	1,286	13	13	36,839	29	58,206
	SANTIAGO ATITLÁN	6,590	53	46	320,280	49	550,882
<b>SUCHITEPEQUEZ</b>							
	CHICACAO	8,087	64	40	619,852	77	1,335,781
	CUYOTENANGO	8,807	83	63	568,607	65	1,225,348
	PATULUL	3,257	34	17	208,598	64	449,529
	SAN JOSE EL IDOLO	1,527	22	16	107,963	71	232,660
	SANTO DOMINGO SUCHITEPEQUEZ	8,255	81	63	578,318	70	1,246,275
	ZUNILITO	1,093	19	11	93,975	86	202,516
<b>TOTONICAPAN</b>							
	SAN ANDRES XECUL	2,723	48	14	143,688	53	221,280
	SAN CRISTOBAL TOTONICAPAN	4,572	53	25	247,448	54	381,070
	SAN FRANCISCO EL ALTO	371	89	2	21,457	58	33,044
<b>ZACAPA</b>							
	GUALAN	5,315	122	95	459,926	87	987,461
	LA UNION	4,696	60	48	314,025	67	674,212
		<b>449,170</b>	<b>6,176</b>	<b>3,525</b>	<b>29,902,308</b>		<b>62,868,069</b>

**Anexo 5**  
**Ejecución del VLE 2006 por grupos de riesgo**

MUNICIPIO	Escolares servidos	No. de Escuelas	Escuelas atendidas	Raciones	Inversión (Q)	Días servidos	Grado riesgo
SAN CRISTOBAL VERAPAZ	7,473	100	50	892,652	1,776,198	119	Muy alto
TACTIC	2,824	51	15	315,895	644,426	112	Muy alto
TAMAHU	2,403	40	21	175,762	349,766	73	Muy alto
RABINAL	7,958	106	52	949,835	1,890,172	119	Muy alto
CAMOTAN	8,274	148	118	1,102,651	2,249,408	133	Muy alto
JOCOTAN	7,902	147	128	1,065,494	2,397,362	135	Muy alto
OLOPA	4,069	87	70	482,254	1,104,362	119	Muy alto
SAN JUAN LA ERMITA	2,230	66	44	292,803	597,318	131	Muy alto
SAN PEDRO PINULA	9,522	102	79	1,359,756	2,576,738	143	Muy alto
ALMOLONGA	186	11	1	25,334	40,281	136	Muy alto
CANTEL	1,853	52	13	238,660	379,469	129	Muy alto
SAN MIGUEL SIGUILA	687	12	2	79,894	127,031	116	Muy alto
ZUNIL	995	19	10	131,880	209,689	133	Muy alto
SAN ANTONIO PALOPÓ	2,949	31	30	287,822	572,766	98	Muy alto
SAN JUAN LA LAGUNA	2,040	19	16	221,505	354,408	109	Muy alto
SAN LUCAS TOLIMAN	4,761	41	34	447,482	890,489	94	Muy alto
SAN MARCOS LA LAGUNA	704	4	5	80,278	128,445	114	Muy alto
SAN PABLO LA LAGUNA	1,814	8	6	209,566	335,306	116	Muy alto
SANTA CATARINA PALOPÓ	933	10	10	103,948	166,317	111	Muy alto
SANTA CRUZ LA LAGUNA	1,375	13	13	126,668	202,669	92	Muy alto
SANTIAGO ATITLÁN	6,590	53	46	665,001	1,323,352	101	Muy alto
ZUNILITO	1,093	19	11	158,009	298,637	145	Muy alto
SAN ANDRES XECUL	2,723	48	14	341,468	542,934	125	Muy alto
SAN CRISTOBAL TOTONICAPAN	4,572	53	25	573,358	911,639	125	Muy alto
SAN FRANCISCO EL ALTO	371	89	2	48,038	76,380	129	Muy alto
	<b>86,301</b>	<b>1,329</b>	<b>815</b>	<b>10,376,013</b>	<b>20,145,562</b>	<b>118</b>	
SAN MIGUEL TUCURU	2,212	94	26	270,646	538,586	122	Alto
SANTA CRUZ VERAPAZ	3,945	51	27	493,624	982,312	125	Alto
SANTA MARIA CAHABON	12,570	165	140	1,304,985	2,988,416	104	Alto
CUBULCO	9,605	158	100	825,186	1,683,379	86	Alto
PURULHA	6,229	143	73	754,574	1,539,331	121	Alto
SAN MIGUEL CHICAJ	6,212	67	35	636,356	1,266,348	102	Alto
COMAPA	5,969	74	53	827,599	1,568,300	139	Alto
OLINTEPEQUE	1,609	29	7	189,006	300,520	117	Alto
CHICACAO	8,087	64	40	826,365	1,561,830	102	Alto
SAN JOSE EL IDOLO	1,527	22	16	189,557	358,262	124	Alto
LA UNION	4,696	60	48	654,385	1,338,217	139	Alto
	<b>62,661</b>	<b>927</b>	<b>565</b>	<b>6,972,283</b>	<b>14,125,501</b>	<b>117</b>	
COBAN	6,333	385	36	870,564	1,732,422	137	Moderado
SALAMA	6,906	147	61	767,572	1,527,468	111	Moderado
SANTA CRUZ EL CHOL	1,839	45	27	151,187	300,862	82	Moderado
CHINAUTLA	11,987	52	21	1,570,756	2,418,964	131	Moderado
CHUARRANCHO	1,709	19	12	225,367	358,334	132	Moderado
PALENCIA	8,259	85	47	1,085,137	1,725,368	131	Moderado
SAN JOSÉ PINULA	7,361	52	31	925,873	1,472,138	126	Moderado
SAN PEDRO SACATEPÉQUEZ	6,442	31	15	848,460	1,349,051	132	Moderado
SAN RAYMUNDO	5,605	43	27	742,039	1,179,842	132	Moderado
MATAQUESCUINTLA	5,184	85	56	735,740	1,394,227	142	Moderado
MONJAS	2,491	63	24	366,513	694,542	147	Moderado
SAN LUIS JILOTEPEQUE	3,037	57	46	440,814	835,343	145	Moderado
CONGUACO	3,443	58	33	494,217	936,541	144	Moderado

EL ADELANTO	520	12	4	77,400	146,673	149	Moderado
SAN JOSÉ ACATEMPA	673	17	3	99,459	188,475	148	Moderado
YUPILTEPEQUE	1,145	29	11	162,195	307,360	142	Moderado
SAN JOSE	1,329	11	11	180,802	432,117	136	Moderado
SANTA ANA	5,021	56	52	589,959	1,410,002	117	Moderado
QUETZALTENANGO	813	110	3	101,402	161,229	125	Moderado
SALCAJÁ	348	25	2	40,880	64,999	117	Moderado
SAN CARLOS SIJA	96	92	2	12,234	19,452	127	Moderado
SAN ANDRÉS VILLASECA	8,147	101	89	1,163,048	2,273,759	143	Moderado
SAN FELIPE	2,753	32	20	398,739	779,535	145	Moderado
PANAJACHEL	2,165	12	10	254,972	407,955	118	Moderado
SAN PEDRO LA LAGUNA	1,412	12	10	170,097	272,155	120	Moderado
CUYOTENANGO	8,807	83	63	893,422	1,688,568	101	Moderado
PATULUL	3,257	34	17	398,260	752,711	122	Moderado
SANTO DOMINGO SUCHITEPEQUEZ	8,255	81	63	836,005	1,580,049	101	Moderado
	<b>115,337</b>	<b>1,829</b>	<b>796</b>	<b>14,603,113</b>	<b>26,410,141</b>	<b>129</b>	
IZTAPA	1,481	25	12	212,528	402,741	144	Bajo
LA GOMERA	4,331	57	26	618,090	1,171,281	143	Bajo
NUEVA CONCEPCIÓN	8,871	147	90	1,260,737	2,164,741	142	Bajo
PUEBLO NUEVO TIQUISATE	1,213	52	7	173,799	339,777	143	Bajo
PUERTO SAN JOSÉ	3,978	57	23	576,630	1,092,714	145	Bajo
FRAIJANES	3,393	35	12	459,919	731,271	136	Bajo
MIXCO	18,471	123	46	2,328,829	3,586,397	126	Bajo
SAN JOSE DEL GOLFO	1,091	16	12	147,762	234,942	135	Bajo
SAN PEDRO AYAMPUC	8,030	42	24	1,039,078	1,652,134	129	Bajo
SANTA CATARINA PINULA	8,676	36	18	1,094,543	1,685,596	126	Bajo
SAN MANUEL CHAPARRON	776	32	16	121,704	230,629	157	Bajo
ASUNCIÓN MITA	4,644	101	59	680,076	1,288,744	146	Bajo
ATESCATEMPA	1,182	44	14	171,911	325,771	145	Bajo
MOYUTA	8,060	108	80	1,151,995	2,183,031	143	Bajo
SANTA CATARINA MITA	2,328	57	19	338,830	642,083	146	Bajo
FLORES	8,749	64	59	1,013,591	2,422,483	116	Bajo
SAN BENITO	8,930	48	43	1,328,387	3,174,845	149	Bajo
LA ESPERANZA	752	15	4	87,272	138,762	116	Bajo
SAN JUAN OSTUNCALCO	272	72	4	32,526	51,716	120	Bajo
CHAMPERICO	5,957	72	58	819,517	1,602,156	138	Bajo
RETALHULEU	11,333	131	99	1,594,168	3,116,598	141	Bajo
AYUTLA	3,234	40	24	357,687	729,681	111	Bajo
OCOS	6,167	47	41	607,652	1,239,610	99	Bajo
CHIQUIMULILLA	9,474	134	104	1,453,119	2,753,661	153	Bajo
TAXISCO	5,345	71	57	788,756	1,494,693	148	Bajo
GUALAN	5,315	122	95	786,825	1,609,057	148	Bajo
Zona 17	5,180	16	16	667,333	1,027,693	129	Bajo
Zona 6	3,141	8	8	410,378	631,982	131	Bajo
	<b>150,374</b>	<b>1,772</b>	<b>1,070</b>	<b>20,323,642</b>	<b>37,724,789</b>	<b>136</b>	

**Anexo 6**  
**Ejecución del VLE 2007 por grupos de riesgo**

MUNICIPIO	Escolares servidos	No. de Escuelas	Escuelas atendidas	Raciones	Inversión (Q)	Días servidos	Grado riesgo
SAN CRISTOBAL VERAPAZ	7,473	100	50	657,452	1,416,810	88	Muy alto
TACTIC	2,824	51	15	236,442	509,533	84	Muy alto
TAMAHU	2,403	40	21	179,259	380,303	75	Muy alto
RABINAL	8,710	106	54	645,838	1,391,781	74	Muy alto
CAMOTAN	8,274	148	118	562,994	1,393,410	68	Muy alto
JOCOTAN	7,902	147	128	534,909	1,323,900	68	Muy alto
OLOPA	4,069	87	70	262,991	650,903	65	Muy alto
SAN JUAN LA ERMITA	2,931	66	56	213,159	527,569	73	Muy alto
SAN JUAN ATITAN	2,781	25	20	28,684	63,095	10	Muy alto
SAN RAFAEL PETZAL	1,871	32	14	17,077	36,271	9	Muy alto
SAN SEBASTIAN HUEHUETENANGO	5,757	57	50	60,880	130,220	11	Muy alto
SANTA BARBARA	7,225	60	50	123,183	267,346	17	Muy alto
SANTIAGO CHIMALTENANGO	1,141	20	15	11,176	24,429	10	Muy alto
SAN PEDRO PINULA	9,393	102	78	804,907	1,673,405	86	Muy alto
ALMOLONGA	186	11	1	11,160	17,186	60	Muy alto
CANTEL	1,871	52	13	104,337	160,679	56	Muy alto
SAN MIGUEL SIGUILA	687	12	2	32,978	50,783	48	Muy alto
ZUNIL	995	19	10	61,922	95,360	62	Muy alto
CHICHE	6,285	62	57	25,340	41,811	4	Muy alto
SAN ANTONIO ILOTENANGO	5,736	48	45	30,352	50,081	5	Muy alto
SAN ANTONIO PALOPÓ	2,949	31	30	135,431	213,981	46	Muy alto
SAN JUAN LA LAGUNA	2,040	19	16	79,264	125,235	39	Muy alto
SAN LUCAS TOLIMAN	4,761	41	34	245,159	421,673	51	Muy alto
SAN MARCOS LA LAGUNA	704	4	5	34,218	54,064	49	Muy alto
SAN PABLO LA LAGUNA	1,814	8	6	88,405	139,680	49	Muy alto
SANTA CATARINA PALOPÓ	933	10	10	38,990	61,604	42	Muy alto
SANTA CRUZ LA LAGUNA	1,286	13	13	36,839	58,206	29	Muy alto
SANTIAGO ATITLÁN	6,590	53	46	320,280	550,882	49	Muy alto
ZUNILITO	1,093	19	11	93,975	202,516	86	Muy alto
SAN ANDRES XECUL	2,723	48	14	143,688	221,280	53	Muy alto
SAN CRISTOBAL TOTONICAPAN	4,572	53	25	247,448	381,070	54	Muy alto
SAN FRANCISCO EL ALTO	371	89	2	21,457	33,044	58	Muy alto
	<b>118,350</b>	<b>1,633</b>	<b>1,079</b>	<b>6,090,194</b>	<b>12,668,110</b>	<b>49</b>	
SAN MIGUEL TUCURU	2,212	94	26	172,509	383,833	78	Alto
SANTA CRUZ VERAPAZ	3,945	51	27	319,155	687,779	81	Alto
SANTA MARIA CAHABON	12,570	165	140	1,304,985	2,988,416	104	Alto
CUBULCO	9,605	158	100	573,525	1,276,093	60	Alto
PURULHA	6,229	143	73	372,353	828,485	60	Alto
SAN MIGUEL CHICAJ	6,212	67	35	471,097	1,015,214	76	Alto
COMAPA	5,969	74	53	447,851	891,223	75	Alto

OLINTEPEQUE	1,609	29	7	90,484	139,345	56	Alto
CHICACAO	8,087	64	40	619,852	1,335,781	77	Alto
SAN JOSE EL IDOLO	1,527	22	16	107,963	232,660	71	Alto
LA UNION	4,696	60	48	314,025	674,212	67	Alto
	<b>62,661</b>	<b>927</b>	<b>565</b>	<b>4,793,799</b>	<b>10,453,041</b>	<b>73</b>	
COBAN	6,333	385	36	545,034	1,174,548	86	Moderado
SALAMA	6,918	147	61	508,892	1,096,662	74	Moderado
SANTA CRUZ EL CHOL	1,839	45	27	138,319	298,077	75	Moderado
CHINAUTLA	11,987	52	21	668,441	1,069,506	56	Moderado
CHUARRANCHO	1,709	19	12	91,665	157,205	54	Moderado
PALENCIA	8,259	85	47	497,590	853,367	60	Moderado
SAN JOSÉ PINULA	7,361	52	31	430,786	738,798	59	Moderado
SAN PEDRO SACATEPÉQUEZ	6,442	31	15	395,783	678,768	61	Moderado
SAN RAYMUNDO	5,605	43	27	317,923	545,238	57	Moderado
MATAQUESCUINTLA	5,184	85	56	415,806	827,454	80	Moderado
MONJAS	2,491	63	24	224,806	447,364	90	Moderado
SAN LUIS JILOTEPEQUE	3,012	57	45	269,010	535,330	89	Moderado
CONGUACO	3,443	58	33	271,997	541,274	79	Moderado
EL ADELANTO	520	12	4	41,110	81,809	79	Moderado
SAN JOSÉ ACATEMPA	673	17	3	53,167	105,802	79	Moderado
YUPILTEPEQUE	1,145	29	11	90,455	180,005	79	Moderado
SAN JOSE	1,329	11	11	99,926	257,309	75	Moderado
SANTA ANA	5,006	56	51	373,609	962,028	75	Moderado
QUETZALTENANGO	813	110	3	43,932	67,655	54	Moderado
SALCAJÁ	384	25	2	22,834	35,164	59	Moderado
SAN CARLOS SIJA	96	92	2	6,144	9,462	64	Moderado
SAN ANDRÉS VILLASECA	8,147	101	89	665,633	1,366,545	82	Moderado
SAN FELIPE	2,753	32	20	220,006	451,672	80	Moderado
PANAJACHEL	2,165	12	10	97,087	153,397	45	Moderado
SAN PEDRO LA LAGUNA	1,412	12	10	61,198	96,693	43	Moderado
CUYOTENANGO	8,807	83	63	568,607	1,225,348	65	Moderado
PATULUL	3,257	34	17	208,598	449,529	64	Moderado
SANTO DOMINGO SUCHITEPEQUEZ	8,255	81	63	578,318	1,246,275	70	Moderado
	<b>115,345</b>	<b>1,829</b>	<b>794</b>	<b>7,906,676</b>	<b>15,652,284</b>	<b>69</b>	
IZTAPA	1,481	25	12	132,355	263,386	89	Bajo
LA GOMERA	4,331	57	26	341,662	679,907	79	Bajo
NUEVA CONCEPCIÓN	8,871	147	90	748,613	1,536,902	84	Bajo
PUEBLO NUEVO TIQUISATE	1,213	52	7	96,827	196,733	80	Bajo
PUERTO SAN JOSÉ	3,978	57	23	357,639	1,092,714	90	Bajo
FRAIJANES	3,393	35	12	201,448	345,483	59	Bajo
MIXCO	19,391	123	46	1,035,681	1,657,090	53	Bajo
SAN JOSE DEL GOLFO	1,106	16	12	63,106	108,227	57	Bajo
SAN PEDRO AYAMPUC	8,030	42	25	459,309	787,715	57	Bajo

SANTA CATARINA PINULA	8,676	36	18	497,259	795,614	57	Bajo
Zona 17	5,180	16	16	297,804	476,486	57	Bajo
Zona 6	3,141	8	8	166,234	265,974	53	Bajo
SAN MANUEL CHAPARRON	776	32	16	69,840	138,982	90	Bajo
ASUNCIÓN MITA	4,644	101	59	404,485	804,925	87	Bajo
ATESCATEMPA	1,182	44	14	106,380	211,696	90	Bajo
MOYUTA	8,060	108	80	636,640	1,266,914	79	Bajo
SANTA CATARINA MITA	2,328	57	19	181,068	360,325	78	Bajo
FLORES	8,749	64	59	655,983	1,689,156	75	Bajo
SAN BENITO	8,930	48	43	675,737	3,174,845	76	Bajo
LA ESPERANZA	752	15	4	42,342	65,207	56	Bajo
SAN JUAN OSTUNCALCO	272	72	4	15,288	23,544	56	Bajo
PATZITE	1,670	15	16	8,218	13,560	5	Bajo
CHAMPERICO	5,866	72	58	472,412	969,862	81	Bajo
RETALHULEU	11,333	131	99	938,064	1,925,845	83	Bajo
AYUTLA	3,234	40	24	265,188	590,043	82	Bajo
OCOS	6,167	47	41	508,925	1,132,358	83	Bajo
CHIQUIMULILLA	9,400	134	104	792,156	1,576,390	84	Bajo
TAXISCO	5,345	71	57	481,050	957,290	90	Bajo
GUALAN	5,315	122	95	459,926	987,461	87	Bajo
	<b>152,814</b>	<b>1,787</b>	<b>1,087</b>	<b>11,111,639</b>	<b>24,094,634</b>	<b>72</b>	