

SITUACION DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN GUATEMALA

Publicación INCAP PCE/066

*Licda. María Teresa Menchú
NSNI-INCAP*

CONCEPTUALIZACION DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

El término de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) se refiere al estado en que todas las personas, todos los días, gozan de acceso a los alimentos que necesitan -en calidad y cantidad-, y a otros bienes

y servicios (salud, saneamiento, educación) que les asegure su bienestar nutricional y les permita alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema.

Del concepto se deriva que el análisis de la SAN debe hacerse considerando la interacción de todos los factores que intervienen en la disponibilidad, acceso, consumo y

aprovechamiento biológico de los alimentos; además, que el abordaje de la inseguridad alimentaria y nutricional debe ser integral, para que sea efectivo. Por su misma conceptualización, la SAN como objetivo nacional se transforma en un propósito hacia el logro del desarrollo social y económico, que es más político que técnico.

ANÁLISIS DE LOS FACTORES DE RIESGO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

A continuación se analizan algunas de las variables que determinan la inseguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca.

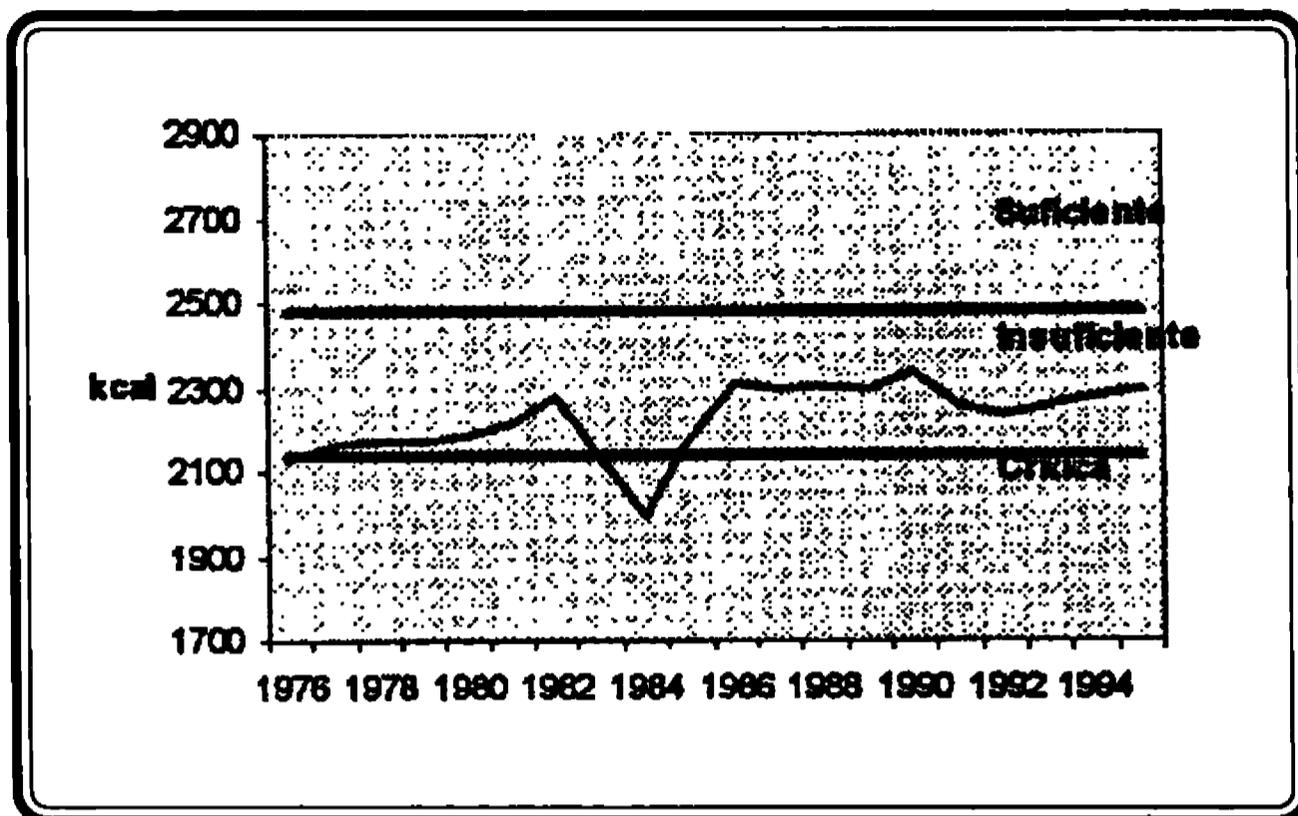
a. Suficiencia alimentaria a nivel nacional

La suficiencia alimentaria nacional se evalúa comparando en primer lugar la disponibilidad per cápita de energía (kcal/per cápita/día) con las necesidades promedio establecidas en función de la composición de la población y del nivel de actividad física en adolescentes y adultos, lo que permite estimar si las cantidades disponibles de alimentos son suficientes para cubrir las necesidades globales de la población. En segundo lugar, comparando la disponibilidad de alimentos básicos (kg/per cápita/año) con las necesidades mínimas⁽¹⁾ de estos alimentos, que permite determinar el grado de suficiencia en cada alimento. En ambos casos el análisis debe hacerse en un periodo para conocer la tendencia de la situación.

En las dos últimas décadas se ha mantenido una deficiencia

Gráfica No. 1

Guatemala. Suficiencia de la disponibilidad de energía (kilocalorías) per cápita, 1976-1995



La SAN requiere que además de estar disponibles, los alimentos sean accesibles económica y socialmente a toda la población, es decir que puedan ser comprados o producidos y que el nivel educativo y de información de la población les permita tomar las decisiones más adecuadas.

promedio de 200kcal diarias per cápita (gráfica No. 1); es decir, que si la distribución de todos los alimentos fuese equitativa toda la población estaría subalimentada como la distribución no es equitativa, existen grupos de población en grave situación de subalimentación. En cuanto a la suficiencia de granos básicos, en 1995 sólo la disponibilidad de maíz fue suficiente para cubrir las necesidades de la población; en arroz y frijol hay un déficit mayor del 50% en relación a las necesidades mínimas (1 oz. de arroz y 2 de frijol), que resulta en 79 miles de TM de déficit de arroz y de 175 miles de TM de frijol (gráfica No.2 y cuadro No.1); es probable que el déficit sea menor en el caso de frijol

Guatemala. Comparación entre la disponibilidad y las necesidades promedio de alimentos básicos, año 1995*

Productos	Disponibilidad kg/persona/año	Necesidad kg/persona/año	Diferencia kg/persona/año
leche fluida	38.5	57.66	-19.16
pollo limpio	10.32	10.50	-0.18
carne de res	4.54	6.92	-2.38
huevos	6.38	12.28	-5.90
frijoles negros	7.73	24.23	-16.50
arroz	4.6	12.05	-7.45
maíz	117.38	80.34	+37.04
trigo	25.78	37.36	-11.58
azúcar blanca	42.59	26.11	+16.48
aceite vegetal	4.19	11.85	-7.66

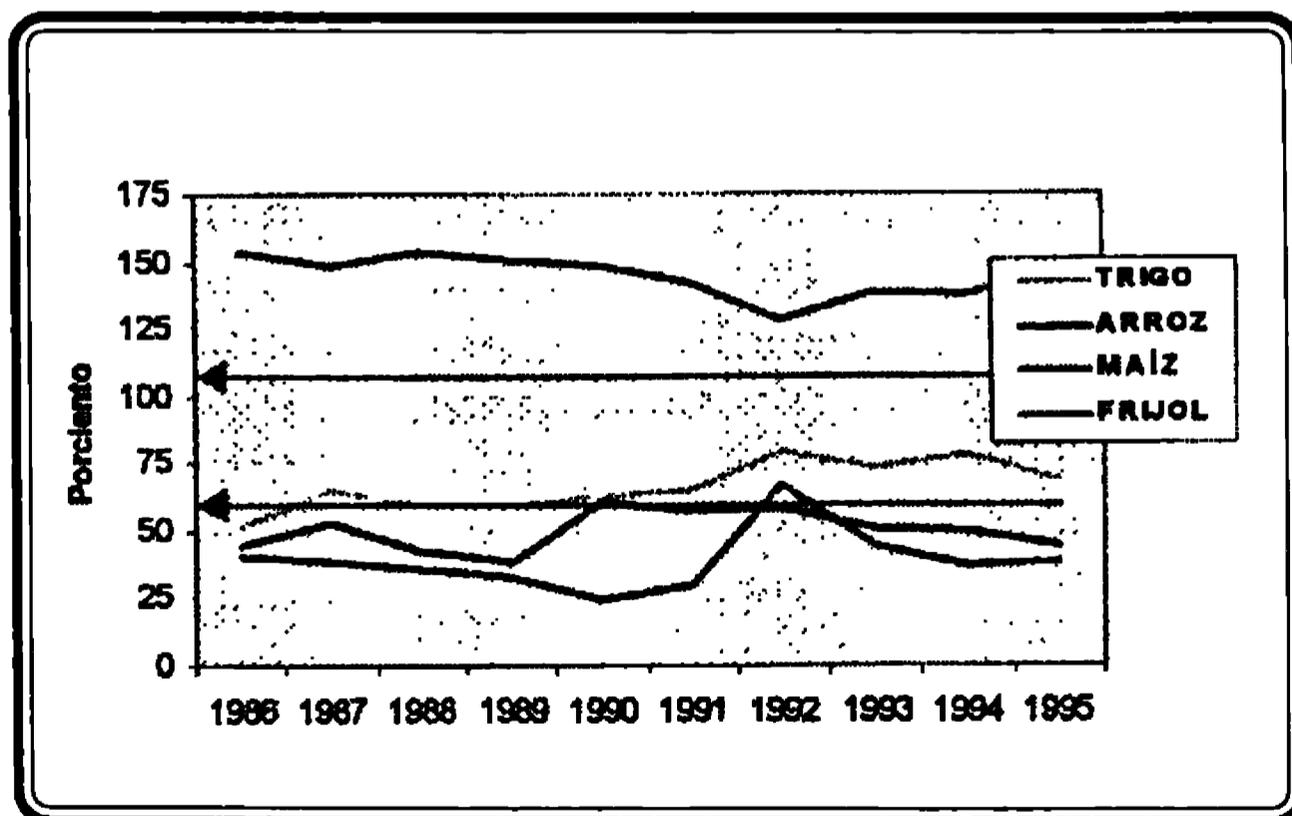
* Estimadas con base en la dieta adecuada promedio de costo mínimo file MTMenchú/San-Gua/Suf-alim

debido a que parte de la producción familiar no ingresa en las cuentas nacionales. En cuanto a trigo el déficit es de 25%, considerando el consumo de dos panes dulces pequeños diarios y una vez a la semana el consumo de pastas, que resulta en un déficit de 123 miles de TM en 1995.

En la última década ha aumentado la disponibilidad de carne de pollo, que alcanza a cubrir las necesidades mínimas estimadas en 4 onzas/semana; en cambio desde 1992, el déficit en las carne de res ha sido de 30%, considerando un consumo mínimo de 2 onzas/semana, lo que se

Gráfica No. 2

Guatemala. Suficiencia de granos básicos en relación a un mínimo alimentario, 1986-1995



traduce en un déficit total de 25 miles de TM en 1995. En 1989, la disponibilidad de productos lácteos (en términos de leche fluida) alcanzó para cubrir el 90% de las necesidades mínimas, a partir de ese año la disponibilidad sufrió un descenso llegando en 1995 a un déficit mayor del 35% (200 miles de TM). Las necesidades mínimas de lácteos se estimaron en 3 onzas diarias per cápita de leche fluida y 1 1/2 oz de queso a la semana, la cantidad de leche estimada corresponde a una taza diaria de 7 onzas para todos los niños de 1 a 12 años, 1/2 litro para los menores de 1 año. En cuanto a huevos, la disponibilidad per cápita se ha mantenido estable, el incremento en la producción no ha superado al crecimiento de la población, el déficit se ha mantenido en un 50%, considerando un consumo de tres unidades a la semana, lo cual significó un déficit de 60 miles de TM para el año 1995 (cuadro No.1).

De acuerdo a las tendencias observadas en la última década, es bastante probable que los niveles de déficit estimados para 1995 se hayan mantenido en 1997 aumentando el volumen de deficiencia en todos los rubros (cuadro No.2). Las necesidades globales de alimentos básicos estimados para 1995, 1998 y 2000, se presentan en el cuadro No. 3.

b. Acceso económico a los alimentos

La SAN requiere que además de estar disponibles, los alimentos sean accesibles económica y socialmente a toda la población, es decir que puedan ser comprados o producidos y que el nivel educativo y de información de la población les permita tomar las decisiones más adecuadas. En la última década, la diferencia entre el costo de un mínimo alimentario (canasta básica de alimentos) y el salario mínimo se ha reducido ligeramente, en 1991 se necesitaban 2.3 salarios para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos, en 1997 se redujo a 2.0 salarios; sin embargo, hay que tomar en cuenta que no todas las personas económicamente activas (PEA) están empleadas (principalmente la PEA femenina) y que no todos los patronos pagan el salario mínimo.

Con base en el salario mínimo de 1997 se calcula que para comprar un litro de leche se requerían cerca de 2 horas de trabajo, para comprar una libra de carne de res o de queso fresco, más de 5 horas; una docena de huevos o una botella de aceite, necesitaba el equivalente a 3 horas de trabajo; una libra de frijol o de arroz requería más de una hora; y una libra de tortillas (15 unidades pequeñas) una hora de trabajo (cuadro No.4). Este último

Con base en el salario mínimo de 1997 se calcula que para comprar un litro de leche se requerían cerca de 2 horas de trabajo, para comprar una libra de carne de res o de queso fresco, más de 5 horas; una docena de huevos o una botella de aceite, necesitaba el equivalente a 3 horas de trabajo; una libra de frijol o de arroz requería más de una hora; y una libra de tortillas (15 unidades pequeñas) una hora de trabajo (cuadro No.4).

Este último análisis visualiza la dificultad de la mayor parte de la población para adquirir un mínimo alimentario.

Cuadro No. 2

Guatemala. Déficit estimado de alimentos básicos,
años 1995 y 1997*
miles de TM

Producto	1995	1997
leche fluida	203.096	214.98
pollo limpio	1.908	2.02
carne de res	25.228	26.70
huevos	62.54	66.20
frijoles negros	174.9	185.13
arroz	78.97	83.59
maíz		
trigo	122.748	129.93
azúcar blanca		
aceite vegetal	81.196	85.95

*Estimado con base en la dieta adecuada promedio de costo mínimo
file MTMenchú/San-Gua/Suf-alim

Cuadro No. 3

Guatemala. Necesidades Nacionales de alimentos básicos, años 1995, 98 y 2000*
Miles de TM

Productos	1995	1997	2000
leche fluida**	611.20	665.97	705.18
pollo limpio	111.30	121.28	128.42
carne de res	73.35	79.93	84.63
huevos	130.17	141.83	150.18
frijoles negros	256.84	279.86	296.33
arroz	127.73	139.18	147.37
maíz	851.60	927.93	982.56
trigo	396.02	431.51	456.91
azúcar blanca	276.77	301.57	319.33
aceite vegetal	125.61	136.87	144.93

*Estimadas con base en la dieta adecuada promedio de costo mínimo

** Incluye todos los lácteos expresados en equivalentes de leche fluida.

file MTMenchú/San-Gua/Suf-alim

Guatemala, precio de alimetos expresado en número de horas de trabajo*

Productos	cantidad	abril-95	abril-97	febrero-98
		Horas	Horas	Horas
arroz	libra	1.10	1.10	1.10
frijol	libra	0.93	1.26	1.20
pastas	libra	1.61	1.66	1.67
tortillas	libra	0.80	0.94	0.98
pan francés	libra	1.76	2.11	2.12
pan dulce	libra	1.54	1.84	1.84
papas	libra	0.59	0.58	0.58
carne res	libra	5.91	5.38	5.42
pollo	libra	2.65	2.74	2.87
leche	litro	1.81	1.67	1.80
queso fresco	libra	5.33	5.34	5.31
huevos	docena	2.85	3.15	3.00
azúcar	libra	0.74	0.73	0.74
aceite	botella	3.20	2.87	2.97

*Con base en el salario mínimo y precios del INE

Preparado por MT. Menchú, abril-98

File MTM/Salario/Precios alim/Gua

análisis visualiza la dificultad de la mayor parte de la población para adquirir un mínimo alimentario.

c. Privaciones educacionales y sanitarias

En el logro y mantenimiento de las SAN influyen fuertemente las condiciones educativas y sanitarias de la población, que condicionan la productividad de las personas y el uso adecuado y oportuno de los alimentos, así como de otros bienes y servicios. En cuanto a privaciones educacionales, se estima que en 1995 tres de cada siete personas mayores de 15 años era

analfabeta, lo que representa un total de 2.5 millones de personas analfabetas, de los que 1.5 millones son mujeres (1); para el mismo año 735 mil niños en edad escolar no asistían a la escuela primaria. Por otra parte, también para 1995 se estimó que un total de 3.8 millones de personas no tenían acceso a agua potable, de los cuales 3.5 millones (91%) corresponden al área rural; con la misma tendencia se estima que en 1998 el total de personas sin acceso a agua sería de 4.2 millones. En 1995, 4.5 millones de personas no tenían acceso a los servicios de salud,

correspondiendo 3.1 millones al área rural (67%); de mantenerse igual tendencia, el total de personas sin acceso a servicios de salud en 1998 sería de 4.96 millones (2).

Lo anterior está sumamente ligado a los niveles de pobreza de la población, se estima que cerca de 8 millones de guatemaltecos viven en pobreza (no pueden costearse una dieta mínima y satisfacer otras necesidades primordiales) y cerca de 5 millones en pobreza extrema, o sea que su ingreso no les permite acceder a un mínimo alimentario (canasta

básica de alimentos). En 1997, Guatemala fue catalogada con un Índice de Pobreza Humana (IPH)⁽²⁾ de 35.5%, mayor que el resto de países centroamericanos.

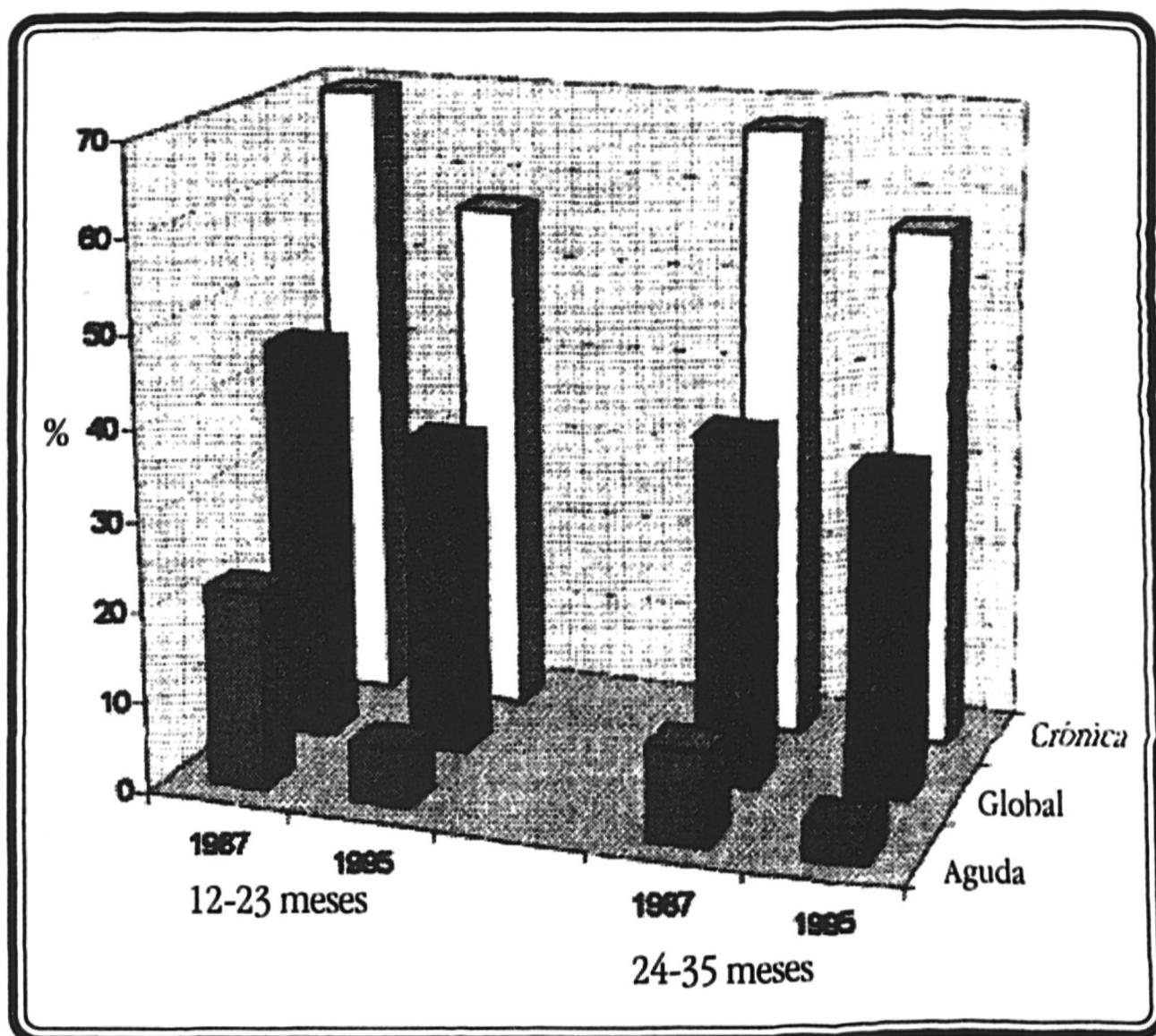
d. Consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional

La situación descrita conlleva al consumo de una dieta deficiente en calidad y cantidad, a una dieta monótona particularmente en el área rural, y al mantenimiento de altas tasas de desnutrición, principalmente en niños menores de 5 años. Si bien, la proporción de niños desnutridos se ha reducido en la última década, el número absoluto de casos ha aumentado, de manera que en 1995, más de 550 mil niños de 12 a 36 meses fueron clasificados como desnutridos crónicos (déficit de talla para edad), 350 mil como desnutridos por su déficit de peso y 50 mil con desnutrición aguda (déficit de peso para talla)⁽²⁾ (Gráfica No.3).

En general, la inseguridad alimentaria y nutricional afecta a individuos, familias y comunidades en la satisfacción de sus necesidades alimentarias, educativas, sanitarias y de acceso a otros bienes y servicios, todo lo cual contribuye a frenar el desarrollo humano y por ende comprometen negativamente el desarrollo nacional.

Gráfica No. 3

Guatemala. Evolución de la desnutrición en menores de 36 meses, 1987-1995



Fuente: Encuesta Nacional de Salud materno infantil, 1995

ENFOQUE NACIONAL A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

a. Antecedentes

En 1992, como documento preparatorio para la Conferencia Internacional de Nutrición, el gobierno elaboró el "Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996"⁽³⁾, que establece lineamientos generales para ordenar y racionalizar el esfuerzo estatal en esta materia; este

plan se enmarca dentro del Plan de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud 1991-1996 y 1997-2000 y en la Declaración de América Latina resultante de la reunión preparatoria a la Conferencia Internacional de Nutrición. En mayo de 1996, como respuesta a un compromiso adquirido en Bolivia de integrar grupos nacionales conformados por el gobierno y la sociedad civil para enfrentar los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional, se realizó el Seminario-Taller "El Gobierno y la

Sociedad Civil en el Análisis de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Guatemala” (4), el propósito del Taller fue establecer una agenda de trabajo para abordar la inseguridad alimentaria nutricional, ampliar la convocatoria a la sociedad civil y obtener insumos para elaborar una propuesta ante la Cumbre Mundial de la Alimentación; como consecuencia del Taller se consolidó la denominada Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (CONASAN).

En noviembre de 1996, SEGEPLAN elaboró una propuesta de la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional” (5), donde además de los lineamientos de política se presenta un marco institucional para su implementación; el mismo año se preparó el “Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000”, donde se definen metas para las líneas de acción establecidas por objetivo en la política de SAN. En marzo de 1997, el gobierno aprobó la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional” y el “Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional” (6), así también se establecieron objetivos y líneas de acción para 1997 (7); posteriormente, cada ministerio gubernamental preparó sus metas dentro de un “Plan de Acción de lo Política de SAN (8).

b. Análisis de la Política Nacional y Metas de Seguridad Alimentaria y Nutricional

- * La política de SAN contiene los objetivos y estrategias necesarios para enfrentar los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional, inclusive los aspectos operacionales.
- * La política de SAN hace más énfasis en lo alimentario y poco en lo nutricional, aún cuando uno de sus objetivos sea “Implementar medidas que favorezcan el aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos”.
- * Las líneas de acción establecidas para 1997 (8) responden a algunos de los objetivos de la Política, el enfoque sectorialista que se ha dado les resta integralidad resultando en un agregado de acciones y metas institucionales que directa o indirectamente pueden incidir en la SAN.
- * Aparentemente, al establecer las líneas de acción y las metas del Plan no se tomó en cuenta la magnitud de los factores de riesgo de la inseguridad alimentaria nutricional, que por ser crónica para la mayoría de la población

guatemalteca es imposible mejorarla drásticamente en un corto periodo.

SUGERENCIAS

- * Considerar la SAN como política, objetivo y una estrategia del estado guatemalteco para el logro de su desarrollo socioeconómico.
- * Desarrollar una estrategia interinstitucional para armonizar y hacer consistentes los planes anuales de acción con la política de SAN ya aprobada.
- * Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para formular e implementar en forma participativa un plan integrado de SAN, con objetivos y líneas de acción claramente definidos, resultados esperados, actividades, tiempos, recursos y responsabilidades, incluyendo aspectos de monitoreo y evaluación.
- * Analizar a profundidad la magnitud de los factores de riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional para establecer las metas anuales en SAN.
- * Establecer criterios de prioridad -dada la amplitud y cronicidad del

problema- a fin de que las acciones incidan en aquellos grupos poblacionales con mayor riesgo.

- * Aprobar los planes de acción al más alto nivel de decisión política, para que su ejecución tenga el respaldo institucional necesario,

tanto del sector público como privado, como en las organizaciones comunitarias.

- * El estado deberá comprometerse a canalizar los recursos necesarios para implementar los planes de acción y, con el apoyo de organismos de cooperación

internacional, buscar recursos adicionales (financieros, institucionales, recursos humanos, infraestructura, transferencia tecnológica y cooperación técnica) identificados como necesarios para complementar los esfuerzos nacionales.

NOTAS

- 1 El mínimo alimentario se deriva de la Canasta Básica de Alimentos, que en Centroamérica desde 1980 se calcula con base en los requerimientos energéticos promedio de la población, considerando la composición de la población. En el caso de Guatemala se tomó también en cuenta el peso y talla de los adolescentes y adultos, así como la actividad física, para estimar los requerimientos de energía
- 2 El IPH considera el porcentaje de personas que morirán antes de los 40 años, el porcentaje de adultos analfabetas, y las proporciones de población sin acceso a servicios de salud y agua, además el porcentaje de niños < de 5 años desnutridos. Ref.1.

BIBLIOGRAFIA

- 1 **PNUD.** *Informe sobre Desarrollo Humano 1996 e Informe de Desarrollo Humano 1997.*
- 2 **INE/MSPAS/AID/UNICEF/Mcro Internacional.** *Guatemala. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 1995.* Guatemala, octubre de 1996.
- 3 **SEGEPLAN-GTZ.** *Hasta la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población guatemalteca.*
- 4 **SEGEPLAN-CONASAN.** *Memoria del Seminario Taller: El Gobierno y la Sociedad Civil en el Análisis de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala,* Guatemala, mayo de 1996.
- 5 **SEGEPLAN.** *Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional Documento para discusión.* Guatemala, noviembre de 1996.
- 6 **SEGEPLAN.** *Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional-Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional.* Guatemala, marzo de 1997.
- 7 **SEGEPLAN.** *Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional-Objetivos y líneas de acción para 1997.*
- 8 **Gabinete Social/Gobierno de Guatemala.** *Metas del Plan de Acción de la Política de Seguridad Alimentaria Nutricional.*