



IMPACTOS DE LA GUERRA EN UCRANIA Y UNA CRISIS ALIMENTARIA PROLONGADA

Autores¹:

Erick Coyoy y Guillermo Díaz*
Coord. Úrsula Roldán**

La invasión militar de Rusia a Ucrania ha tenido repercusiones negativas en las áreas económica y de seguridad alimentaria, entre otras. En el primer caso, el efecto inmediato ha sido un aumento en el precio del petróleo, de alimentos y de fertilizantes; y a mediano plazo se proyecta una desaceleración del crecimiento económico mundial de aproximadamente un punto porcentual, lo cual corresponde a 3.6 % en 2022, retrasando la recuperación luego de la crisis provocada por la pandemia de la COVID 19, como refiere el Fondo Monetario Internacional². En

el área alimentaria, el aumento en el precio de alimentos está limitando el acceso de la población a dichos productos.

A continuación, se describe la evolución de los precios del petróleo, de los alimentos y de los fertilizantes durante los primeros cinco meses de 2022, y se presenta una breve revisión de la respuesta gubernamental a esta situación, que afecta las condiciones de vida de la población, especialmente la de más bajos ingresos.

¹ (*) Investigadores del Departamento de Ciencias Económicas, Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh) de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP), Universidad Rafael Landívar (URL), (**) Directora del Icesh.

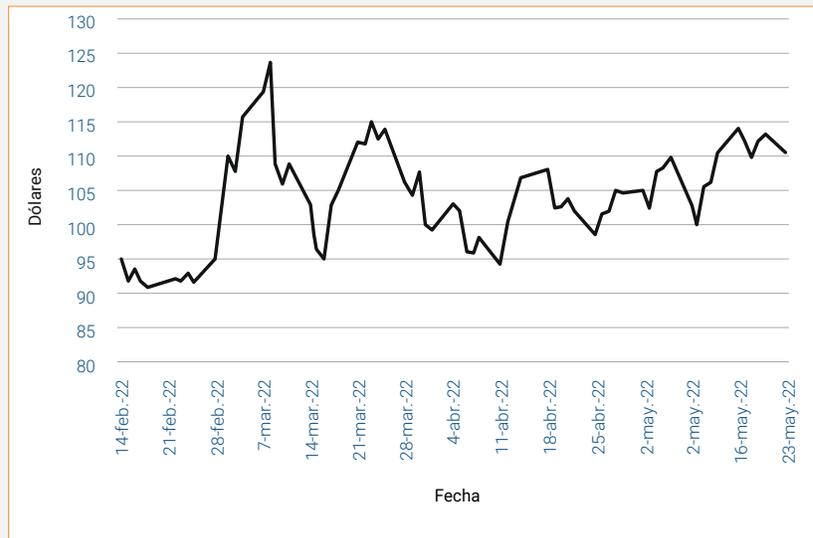
² Fondo Monetario Internacional, «Wars sets back the global recovery», *World Economic Outlook*, April 2022, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>

1. Aumento del precio del petróleo

El precio WTI³ del barril de petróleo registró un significativo aumento entre el 25 de febrero y el 8 marzo, de 90 a 125 dólares americanos⁴, como se observa en la **gráfica 1**, para luego fluctuar entre 100 y 110 dólares, precio vigente al 25 de mayo y que marca una resistencia en el corto plazo, como se dice en el análisis bursátil. Los fundamentos del mercado, oferta y demanda apuntan a la persistencia de un precio alto en el segundo semestre de 2022.

Gráfica 1

Precio WTI del barril de petróleo del 14 de febrero al 23 de mayo de 2022



Fuente: elaboración propia con datos de Yahoo Finanzas⁵

2. Alza en el precio de los alimentos

2

El índice mundial de precios de alimentos, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁶, experimentó un aumento de 17 % después de la invasión rusa, lo cual representa un incremento anual de 29.8 %. Al mes de abril de 2021, el rubro de alimentos con mayor alza fue el de aceites vegetales, con 28 %, seguido de cereales, con 21 %.

Tanto el índice de alimentos, como el de los productos indicados, marcó su mayor nivel en el mes de marzo de 2022, evidenciando una ligera desaceleración en abril. La **tabla 1** muestra la evolución de los principales alimentos monitoreados por la FAO en los últimos 12 meses. Para una mejor visualización se presentan dichos datos también en la **gráfica 2**.

La invasión rusa a Ucrania afectó la oferta de alimentos, debido a que los dos países en conflicto son importantes

exportadores de dichos productos, en especial cereales. En conjunto, Rusia y Ucrania representan el 30 % de las exportaciones mundiales de trigo y 18 % de maíz, las cuales fueron interrumpidas por el cierre de los puertos en el mar Negro⁷, aunque progresivamente se han reanudado a través de nuevas rutas de transporte terrestre y ferroviario. Sin embargo, los precios se mantendrán altos en el mediano plazo, debido a la interrupción en la oferta, el mayor costo de materias primas y la prima de riesgo geopolítico⁸.

³ WTI son las siglas del petróleo *west texas intermediate*, que es una mezcla de diversos petróleos extraídos y procesados en Estados Unidos y se utiliza para producir gasolina. El precio WTI se utiliza de referencia para el mercado petrolero en Estados Unidos.

⁴ Yahoo Finanzas, «Crude oil», Yahoo, 2022, <https://es-us.finanzas.yahoo.com/quote/CL%3DF/history?p=CL%3DF>

⁵ Yahoo Finanzas, «Crude oil».

⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Índice de precios de los alimentos de la FAO, Situación alimentaria mundial*, 3 de junio de 2022, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

⁷ Feás, Enrique y Federico Steinberg, «Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania», Real Instituto El Cano, 11 de mayo de 2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/efectos-economicos-y-geopoliticos-de-la-invasion-de-ucrania/>

⁸ World Bank Group, *Commodity markets outlook. The impact of the war in Ukraine and commodity markets*, A World Bank Report, April 2022, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37223/CMO-April-2022.pdf>

Tabla 1

Índice mundial de precios de alimentos de la FAO, abril de 2021 a abril de 2022

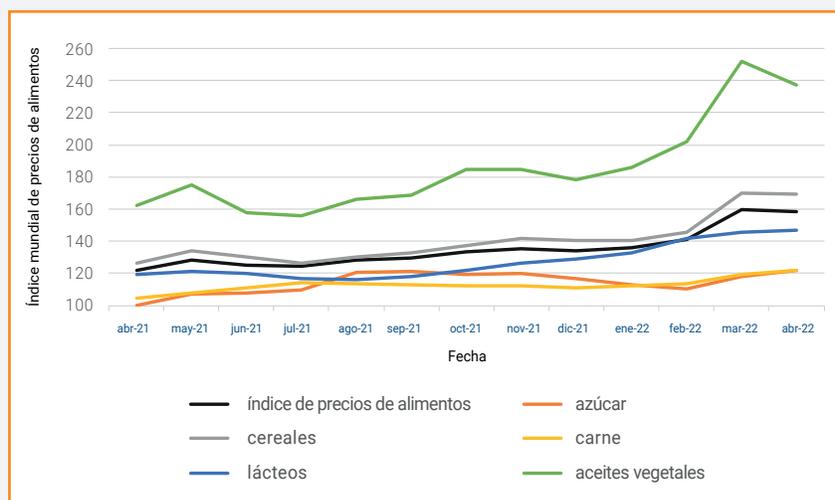
Fecha	Índice de precios de alimentos	Azúcar	Cereales	Carne	Lácteos	Aceites vegetales
2021						
Abril	122.1	100.0	126.2	104.3	119.1	162.2
Mayo	128.1	106.8	133.7	107.4	121.1	174.9
Junio	125.3	107.7	130.3	110.7	119.9	157.7
Julio	124.6	109.6	126.3	114.1	116.7	155.5
Agosto	128.0	120.5	130.4	113.4	116.2	165.9
Septiembre	129.2	121.2	132.8	112.7	118.1	168.6
Octubre	133.2	119.1	137.1	112.0	121.5	184.8
Noviembre	135.3	120.2	141.4	112.5	126.0	184.6
Diciembre	133.7	116.4	140.5	111.0	129.0	178.5
2022						
Enero	135.6	112.7	140.6	112.1	132.6	185.9
Febrero	141.1	110.5	145.3	113.5	141.5	201.7
Marzo	159.7	117.9	170.1	119.3	145.8	251.8
Abril	158.5	121.9	169.5	121.9	147.1	237.5
Variación desde enero 2022	16.9 %	8.1 %	20.6 %	8.7%	10.9 %	27.8 %
Variación anual	29.8 %	21.8 %	34.3 %	16.9%	23.5 %	46.4 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO⁹

3

Gráfica 2

Índice mundial de precios de alimentos de la FAO, abril 2021 a abril 2022



Fuente: elaboración propia con base en datos de la FAO¹⁰

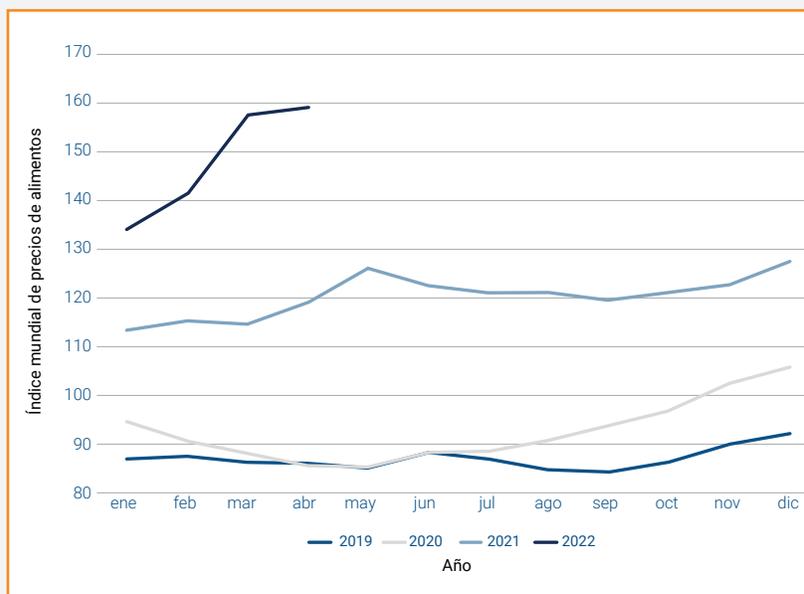
⁹ FAO, Índice de precios de los alimentos.

¹⁰ FAO, Índice de precios de los alimentos.

La **gráfica 3** ilustra la evolución del índice de precios de alimentos de la FAO durante el período 2019 a 2021 y los primeros cuatro meses de 2022, con el propósito de observar el comportamiento del alza previo a la invasión rusa de Ucrania y el efecto de la misma en dichos precios. En la gráfica se observa el aumento constante durante 2021, derivado de una recuperación de la demanda luego de la pandemia de COVID 19 y un menor crecimiento de la oferta. El aumento de precio de los alimentos se aceleró luego del inicio del conflicto bélico, en especial en los meses de febrero y marzo del presente año, moderándose en abril, debido a una baja significativa en el índice de precios del rubro de aceites vegetales, como consecuencia de una menor demanda derivada del alza en el precio y de los confinamientos en ciudades de China¹¹.

Las estimaciones de la FAO¹³ indican que el conflicto bélico ruso ucraniano no impedirá que la producción mundial de cereales sea similar a la de 2021, con casi 2800 millones de toneladas. La producción mundial de trigo se prevé que se mantenga en el nivel de la del año pasado, en alrededor

Gráfica 3
Índice mundial de precios de la FAO, datos sobre oferta y demanda de cereales, enero 2019 a abril 2022



Fuente: elaboración propia con base en datos de la FAO¹²

de 777 millones de toneladas, como resultado de una mayor producción en Estados Unidos, a causa del incremento de la superficie cultivada. Para Ucrania se pronostica una mejor producción de granos en 2022 y un aumento de las exportaciones a 39.4 contra 33.2 millones de toneladas de 2021¹⁴. El consumo o utilización de cereales para 2022 se proyecta en 2788 millones de toneladas, lo que significa que los inventarios disminuyan en 4 millones de toneladas, porque se estima que la producción mundial se reduz-

ca a 2784 millones de toneladas¹⁵. La **gráfica 4** muestra la evolución de la producción, utilización o consumo y existencias de cereales.

Los precios de los alimentos se mantendrán altos en 2022, y entre 2023 y 2024 su nivel será mayor que el observado en los cinco años previos, debido a que se asume que los cambios provocados por la guerra de Rusia y Ucrania en la oferta y canales de distribución de alimentos permanecerán luego de que el conflicto bélico finalice¹⁶.

¹¹ FAO, *Índice de precios de los alimentos*.

¹² FAO, *Nota informativa de la FAO sobre la oferta y la demanda de cereales, Situación Alimentaria Mundial*, 3 de junio de 2022, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/es/>

¹³ FAO, *Índice de precios de los alimentos*.

¹⁴ Polityuk, Pavel, «APK-Inform eleva estimación de cosecha y exportaciones de granos de Ucrania en 2022», *Reuters*, 24 de mayo de 2022, <https://es-us.finanzas.yahoo.com/noticias/apk-inform-eleva-estimación-cosecha-124652742.html>

¹⁵ FAO, *Nota informativa de la FAO sobre la oferta y la demanda de cereales, Situación Alimentaria Mundial*, 3 de junio de 2022, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/es/>

¹⁶ World Bank Group, *Commodity markets outlook*.

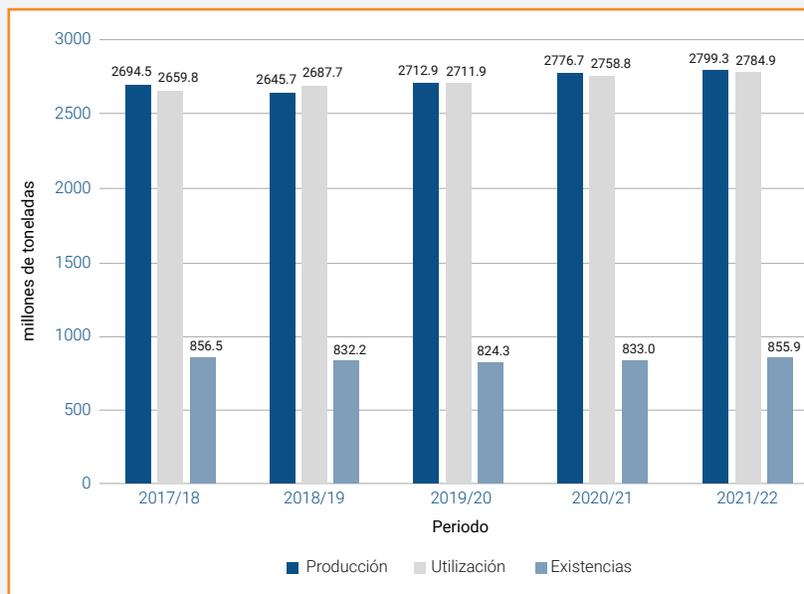
3. Mayor precio de los fertilizantes

Al alza en el precio de los alimentos, se agrega el aumento de casi el 24 % en el precio de los fertilizantes, que pasó de 812 a 1005 dólares la tonelada entre los meses de enero y mayo de 2022, según se observa en la **gráfica 5**. Esto fue causado por el incremento de los precios de gas natural y carbón, insumos clave para la producción de fertilizante. Dicho aumento también representa una amenaza para el precio futuro de los alimentos. Otros factores que inciden en el alza del precio de los alimentos son mayores costos laborales y de transporte. Rusia representa entre el 15 % y 20 % del mercado global de los fertilizantes nitrógeno, potasio y fosfato. La suspensión de las exportaciones rusas de fertilizantes ha repercutido en un alza en el precio, mayor a la evidenciada en la crisis económica de 2008, como se ilustra en la **gráfica 6**¹⁷.

El alza en el precio de los fertilizantes repercute más en los países que tienen alta dependencia de importación de fertilizantes, especialmente los que provienen de Rusia y Belorusia, tales como Honduras y Nicaragua en Centro América, y Ecuador y Perú en América del Sur, como se observa en la **gráfica 7**. Otros países de América, como Brasil, México, Canadá y Estados Unidos, también tienen una dependencia importante de las importaciones rusas de fertilizantes.

Gráfica 4

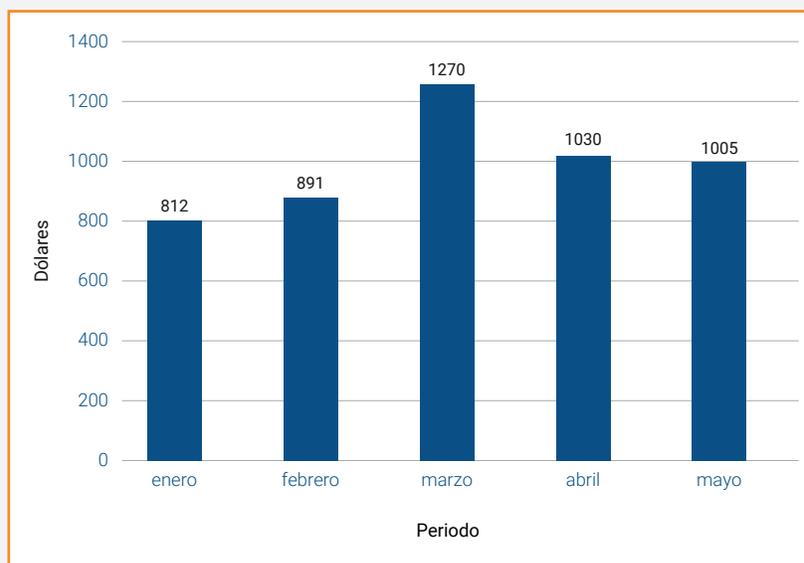
Producción, utilización y existencias mundiales de cereales, periodo 2017-2022, en millones de toneladas



Fuente: elaboración propia con base en datos de la FAO¹⁸

Gráfica 5

Precio de la tonelada de fertilizantes, enero a mayo de 2022



Fuente: elaboración propia con datos del Green Markets Weekly North America Fertilizer Price Index¹⁹

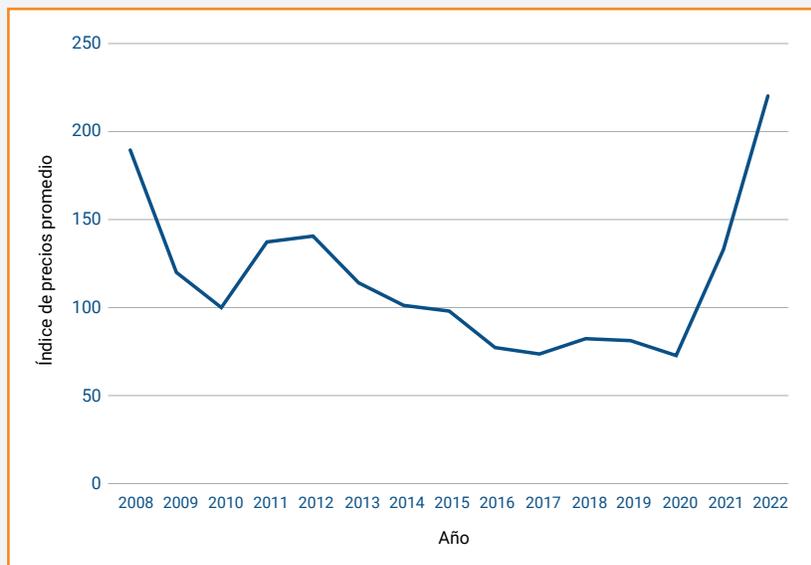
¹⁷ World Bank Group, *Commodity markets outlook*.

¹⁸ FAO, *Nota informativa de la FAO sobre la oferta y la demanda de cereales*.

¹⁹ Green Markets, FertilizerPricing.com © Bloomberg L.P. <https://fertilizerpricing.com/priceindex/>

Gráfica 6

Índice de precios promedio de fertilizantes, periodo 2008-2022



Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial²⁰

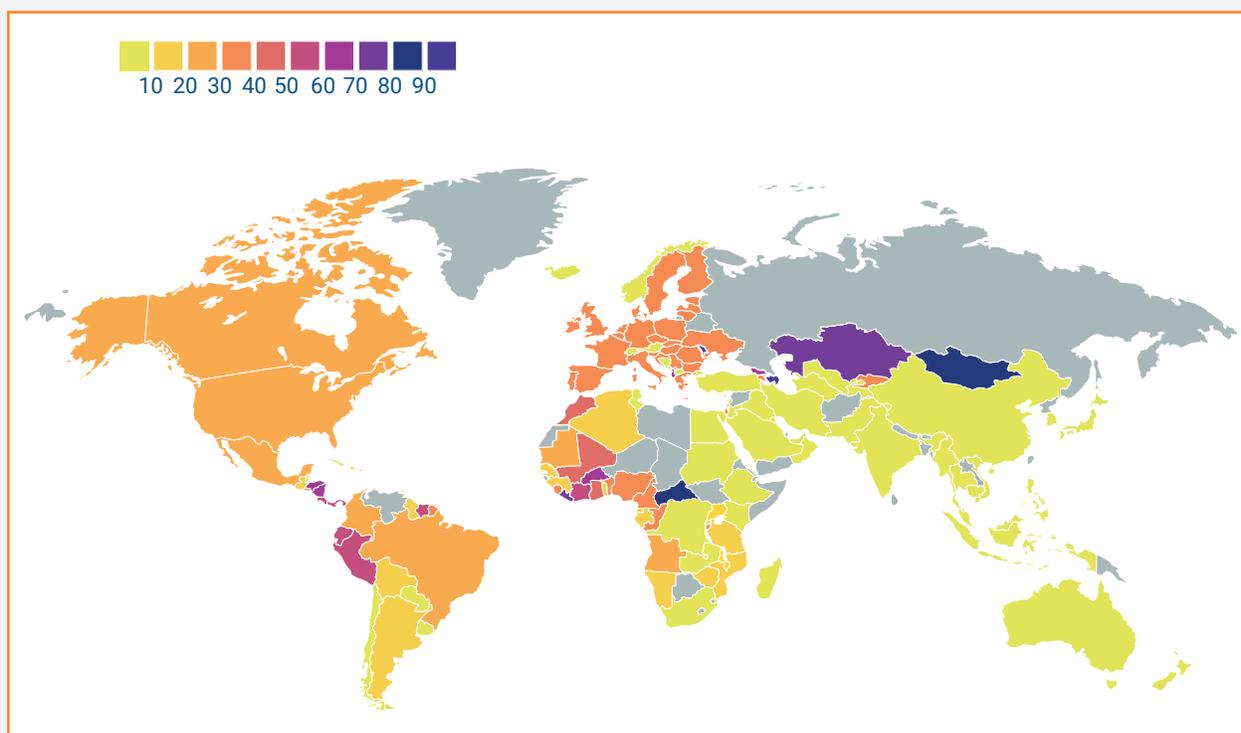
En África, el Centro Internacional de Desarrollo de Fertilizantes estima que la producción de alimentos puede disminuir al menos un tercio, debido a la reducción de importaciones de fertilizantes²¹.

4. Repercusiones en la seguridad alimentaria²²

El *Informe Mundial sobre Crisis Alimentarias 2022*²³, indica que el nivel de hambruna se ubica en un rango alarmante, con casi 193 millones de personas en 53 países (incluido Guatemala) que padecían

Gráfica 7

Porcentaje de importación de fertilizantes nitrogenados de la Federación Rusa y Bielorrusia, por país



Fuente: tomado del mapa elaborado por David Laborde con datos de COMTRADE²⁴

²⁰ World Bank Group, *Commodity markets outlook*.

²¹ López, Denisse, «Alto costo de los fertilizantes pone en jaque la alimentación mundial», *Cinco días*, 10 de mayo de 2022, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/05/09/economia/1652093042_607058.html

²² Todo el inciso se basa en el *Informe Mundial sobre Crisis Alimentarias 2022*. Ver referencia en nota al pie 24.

²³ World Food Programme, *Global report on food crises - 2022*, 2022, <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2022>

²⁴ Glauber, Joseph & David Laborde, «How will Russia's invasion of Ukraine affect global food security?», *IFPRI Blog: Issue post*, International Food Policy Research Institute, February 24, 2022, <https://www.ifpri.org/blog/how-will-russias-invasion-ukraine-affect-global-food-security>

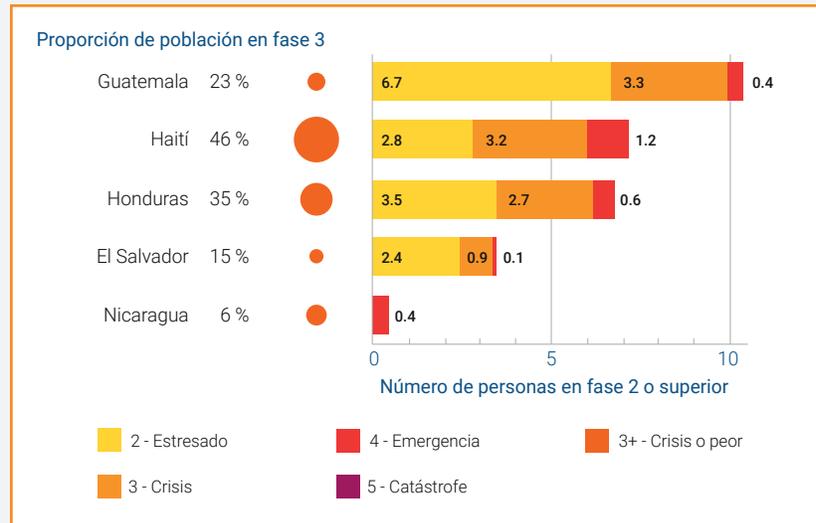
inseguridad alimentaria y requerían asistencia urgente a finales de 2021. Ese número es el mayor observado desde 2016, según se ve en la **gráfica 8**, donde la fase 3 de inseguridad alimentaria significa que las familias tienen falta de alimentos, lo cual se refleja en desnutrición aguda alta y superior a los niveles históricos.

La situación se espera que empeore en 2022, ya que en 42 de los 53 países antes indicados se proyecta un deterioro donde cerca de 180 millones de personas podrían estar en crisis o peor (fase 3 de la inseguridad alimentaria aguda). En estos países, factores como los shocks macroeconómicos caracterizados por una escalada de precios de alimentos y combustibles, el aumento de costos, la falta de trabajo y la disminución de los ingresos, aunado a eventos meteorológicos extremos y frecuentes, contribuirán a la intensificación y prolongación de las condiciones de inseguridad alimentaria aguda. La **gráfica 9** se ilustra los países donde se espera que esto suceda y los porcentajes de población afectada.

En el apartado dedicado a América Latina y el Caribe, el informe en mención precisa que en 2021, 13 millones de personas en cinco países se encontraban en situación de crisis alimentaria o peor (**gráfica**

Gráfica 8

Situación de la población en crisis de inseguridad alimentaria aguda (fase 3 o superior) entre 2016 y 2021



Fuente: adaptada del Global report on food crises - 2022²⁵

10). De esas cinco naciones, Haití alberga la mayor crisis alimentaria de la región, con un tercio de la población hambrienta, correspondiente a 4.4 millones de personas. Guatemala ocupa el segundo lugar con 3.73 millones, seguida de Honduras con 3.29 millones y El Salvador con 985 000 personas. En cuanto a Nicaragua, las agencias estiman una cifra de alrededor de 400 000 personas.

El alza del petróleo y de los alimentos ha repercutido en el mercado guatemalteco. El precio de la gasolina registró un aumento promedio anual de 40 % y el del diésel de 52 %, al mes de abril de 2022. En el caso de productos cuya materia prima es el trigo, en abril de 2021 se reflejaron aumentos importantes del 17 % para la harina, 11 % para el pan y 8 % para las

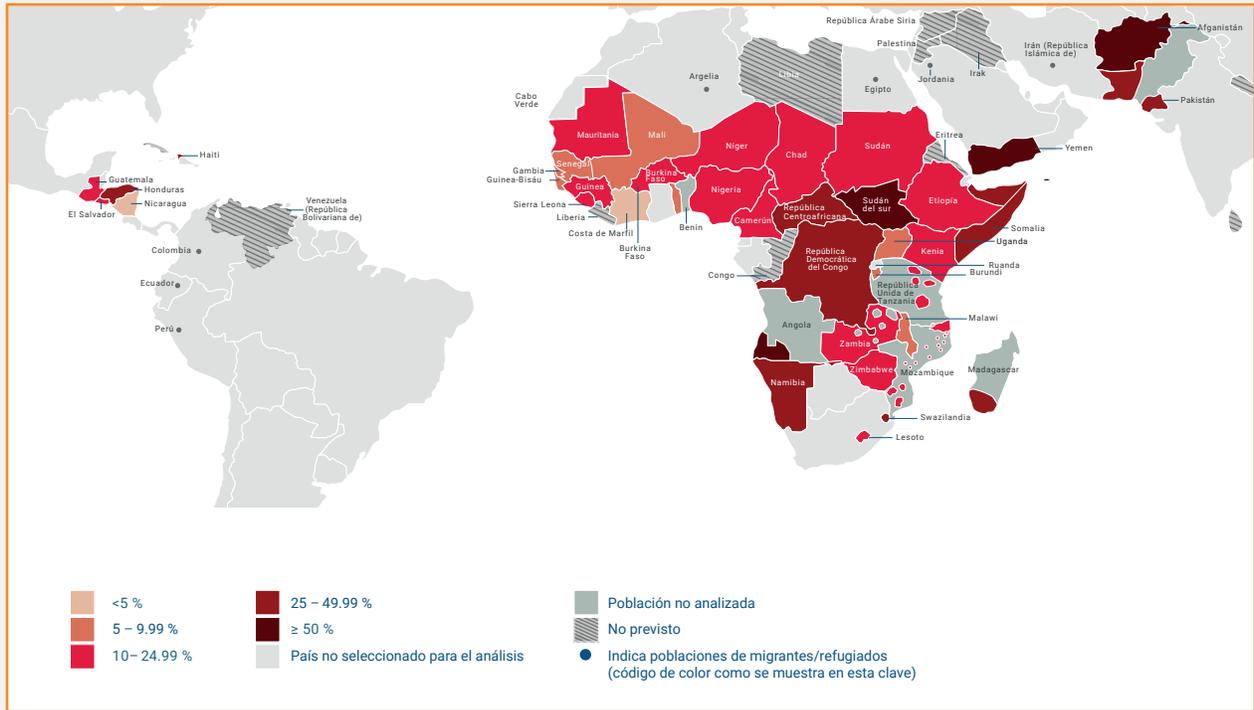
pastas. El aumento anual en el precio de los aceites al referido mes fue de 26 %. El maíz es otro producto importante que mostró un alza anual significativa, del 22 %. Las perspectivas son de persistencia de precios altos en combustibles y alimentos en lo que resta del año 2022.

Según su escala de clasificación, el informe también reporta que en Guatemala existían 2.5 millones de personas en la fase de crisis alimentaria o peor para inicios de 2022, cifra que representa el 14 % de la población total. Los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Alta Verapaz y Chiquimula fueron catalogados como en situación de crisis (**gráfica 11**). Una de las causas de esta situación es atribuida al alza en el precio de los alimentos.

²⁵World Food Programme, *Global report on food crises*.

Gráfica 9

Pronóstico de porcentajes de población en crisis o peor (IPC/CH fase 3 o superior) o equivalente en 42 países/territorios en 2022

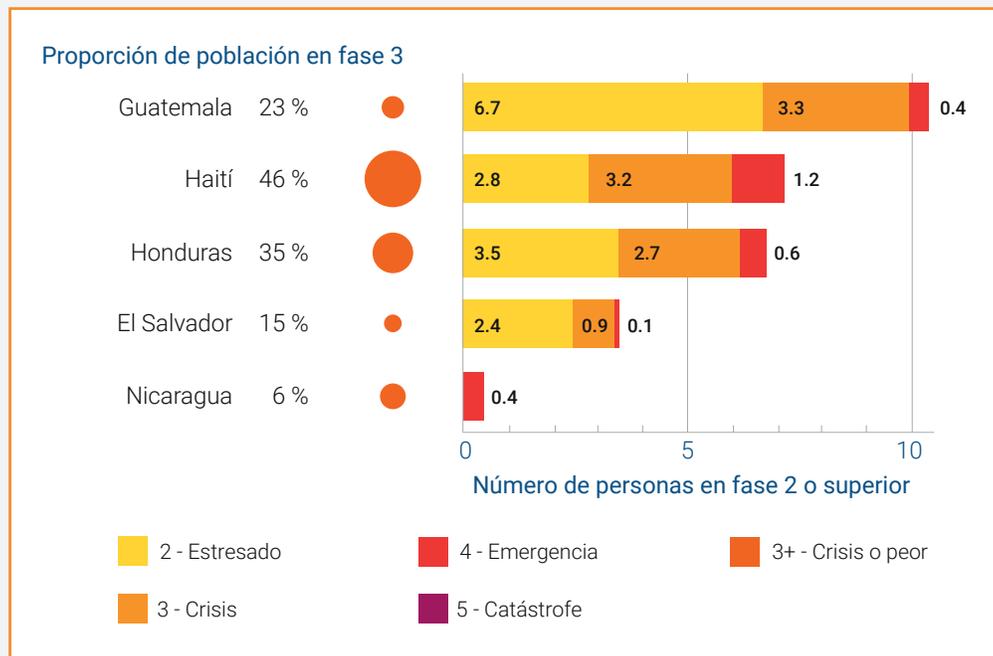


Fuente: adaptada del *Global report on food crises - 2022*²⁶

8

Gráfica 10

Centro América y Haití: Proporción de la población analizada en crisis o peor (fase 3 o superior de inseguridad alimentaria) y número de personas en estrés o peor (fase 2 o superior), año 2021



Fuente: adaptada del *Global report on food crises - 2022*²⁷

²⁶ World Food Programme, *Global report on food crises*.

²⁷ World Food Programme, *Global report on food crises*.

Datos de la FAO²⁸ revelan que en la última década aumentó el número de personas subnutridas en Guatemala. El promedio para el periodo 2018-2020 fue de 2.9 millones, contra 2.8 millones del período 2017-2019 (gráfica 12). La misma fuente refiere que la prevalencia de subalimentación aumentó de 15 % a 17 % de la población, entre los años 2017 a 2020.

5. Acciones globales para mitigar la crisis alimentaria

Las instituciones financieras internacionales (IFI) elaboraron y presentaron en mayo un plan de acción conjunto para hacer frente a la inseguridad alimentaria que se enfrenta en 2022, producto de los múltiples factores de crisis que se han analizado. Los esfuerzos anunciados se agrupan en seis objetivos prioritarios:

- «Apoyar a la población vulnerable para satisfacer sus necesidades inmediatas.
- Promover la apertura del comercio y aumentar la financiación para facilitar la compra de alimentos e insumos agrícolas.
- Mitigar la escasez de fertilizantes ampliando su producción y el acceso a ellos, incrementando su uso eficiente e innovando para conseguir que sean más limpios.
- Respalda la producción de alimentos aportando financiación para semillas

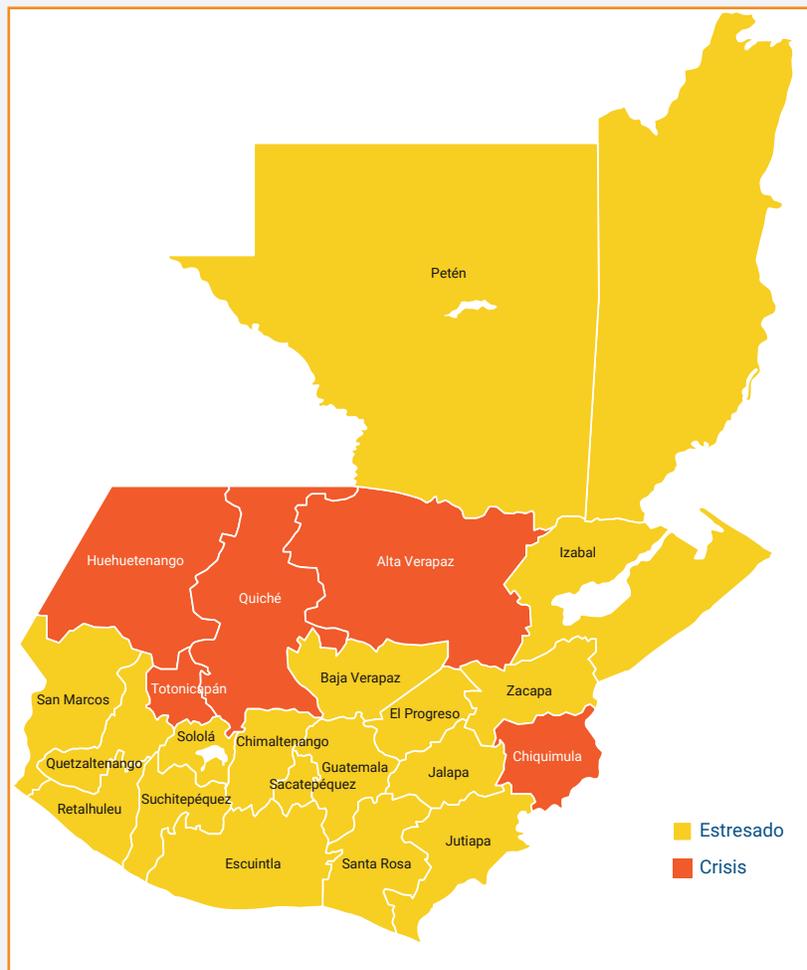
²⁸ FAO, *Índice de precios de los alimentos*.

²⁹ World Food Programme, *Global report on food crises*.

³⁰ FAO, *Índice de precios de los alimentos*.

Gráfica 11

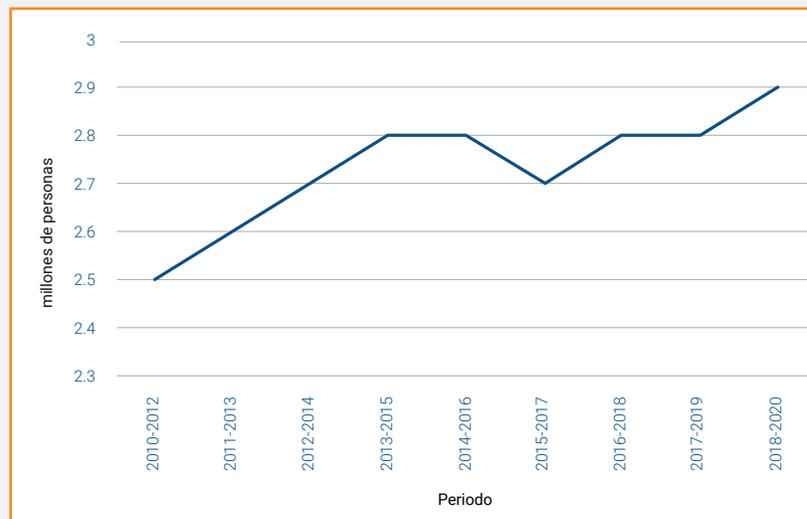
Guatemala: situación de inseguridad alimentaria aguda, septiembre 2021 a enero 2022, por departamento



Fuente: adaptada del *Global report on food crises - 2022*²⁹

Gráfica 12

Número de personas subnutridas en Guatemala (promedio de 3 años)



Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO³⁰

y fertilizantes, a fin de aumentar la productividad en esta temporada de siembra y mitigar la escasez de alimentos el próximo año.

- Invertir en agricultura resiliente al clima para incrementar la producción de alimentos y la resiliencia a más largo plazo.
- Coordinarse para lograr el «máximo impacto»³¹.

En el marco de este plan de acción, el Banco Mundial ofreció asignar hasta 30 000 millones de dólares para financiar proyectos en las áreas de agricultura, nutrición, agua y riego. En concreto, las acciones están orientadas a aumentar la producción agrícola, garantizar las exportaciones de alimentos, evitar el aumento de precios, apoyar a hogares vulnerables e invertir en seguridad alimentaria y nutricional³².

La Organización de Naciones Unidas propuso la creación del Mecanismo Mundial de Financiación de las Importaciones de Alimentos, que tiene apoyo del Fondo

Monetario Internacional por 15 000 millones, cifra menor en 10 000 millones a lo que se estima requiere el citado mecanismo³³.

Es de esperar que pronto se puedan materializar iniciativas o programas de asistencia en los países en situación de mayor riesgo ante la continua escalada inflacionaria y la escasez de materias primas y alimentos.

6. La respuesta del Estado de Guatemala

Para paliar la situación del alza generalizada de precios en el país, el Gobierno de la República tomó la decisión de buscar la aprobación del Congreso de la República para subsidiar el gas propano y los combustibles (diésel y gasolina). La primera de las medidas fue subsidiar el gas propano con GTQ 8 para el cilindro de 10 libras, GTQ 16 para el de 20 libras, GTQ 20 para el de 25 libras y GTQ 28 para el de 35 libras. El pago se hace directamente

a las empresas importadoras y distribuidoras por las ventas reportadas y declaradas ante la SAT. La medida fue aprobada inicialmente para el período de diciembre 2021 a febrero 2022, y en marzo 2022 fue ampliado el plazo por tres meses más, que terminan a mediados de junio³⁴.

De acuerdo con la información de ejecución presupuestaria registrada por el Ministerio de Finanzas Públicas, al 31 de mayo de 2022 el presupuesto asignado para este subsidio era de GTQ 263.5 millones, y lo pagado a las empresas de GTQ 174.2 millones (66 % del total). Como consecuencia de esta disposición, el precio promedio del gas propano reportado por el Ministerio de Energía y Minas (MEM)³⁵ fue similar al vigente durante los meses de abril a septiembre 2021, antes del segundo incremento significativo registrado en el año. Hasta enero 2021, el precio era menor que el actual con

³¹ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, «El FIDA es un agente clave en el plan de acción del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para hacer frente al aumento de la inseguridad alimentaria», 19 de mayo de 2022, <https://www.ifad.org/es/web/latest/-/el-fida-es-un-actor-clave-en-el-plan-de-accion-del-departamento-del-tesoro-de-los-estados-unidos-para-hacer-frente-a-la-creciente-inseguridad-alimentaria?fromhlp>

³² Banco Mundial, «El Banco Mundial anuncia acciones previstas para responder a la crisis mundial de alimentos», 18 de mayo de 2022, <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/05/18/world-bank-announces-planned-actions-for-global-food-crisis-response>

³³ FAO, *A Global Food Import Financing Facility (FIFF): Responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed, document for discussion*, 10 June 2022, <https://www.fao.org/3/cb9445en/cb9445en.pdf>

³⁴ Congreso de la República de Guatemala, «Conozca los beneficios del subsidio al gas propano, gasolina y energía eléctrica», sitio web del Congreso de la República, 8 de abril de 2022, https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8243/2022/

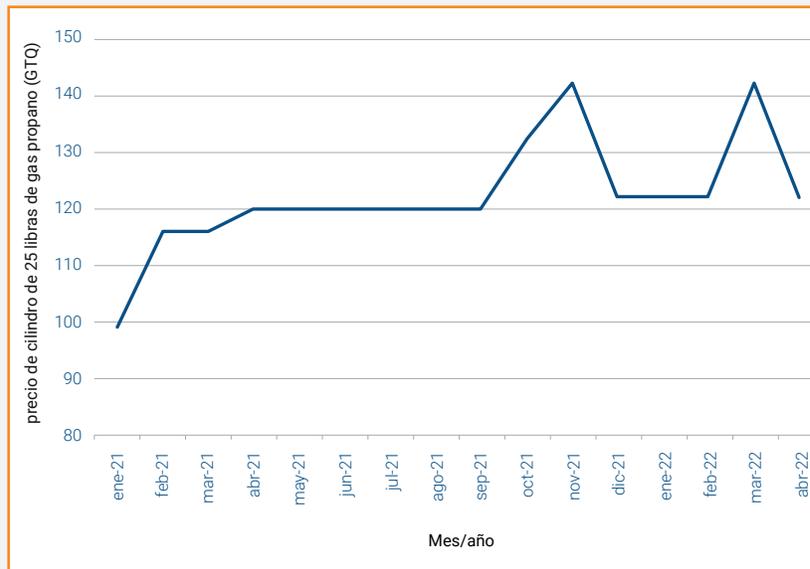
³⁵ Ministerio de Energía y Minas, Precios combustibles nacionales, *Comparación precios promedio actuales con precios promedio por semana, área metropolitana*, (Guatemala: MEM, s. f.), <https://mem.gob.gt/que-hacemos/hidrocarburos/comercializacion-downstream/precios-combustible-nacionales/>

subsidio, como se puede ver en la **gráfica 13**. El incremento registrado en marzo 2022 corresponde a las semanas entre el vencimiento del plazo inicial de la medida y su ampliación por tres meses más.

A inicios de junio, el Congreso de la República discutía una nueva ampliación del plazo por dos meses adicionales para evitar un aumento inmediato del precio, pero de esta manera se refleja la insostenibilidad de la medida, porque en algún momento los recursos fiscales serán insuficientes para tratar de contener el alza.

Respecto a la idoneidad de este subsidio para paliar la situación de la población más afectada por la escalada inflacionaria, no es muy claro que realmente vaya dirigido a las personas más necesitadas. Esto, porque de acuerdo con los resultados del *Censo de población y vivienda de 2018*, el 43.7 % de los hogares del país usa el gas propano como principal fuente de energía para cocinar, y el 54.5 % utiliza leña, lo cual es un claro indicador de la insuficiencia de ingresos para abastecerse de otra fuente menos contaminan-

Gráfica 13
Guatemala: precio promedio del cilindro de 25 libras de gas propano, enero 2021 a abril 2022, en quetzales



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Energía y Minas³⁶

te y negativa para el entorno natural. Tomando en cuenta que, según este mismo censo, 46 % de la población habita en áreas rurales, significa que incluso en áreas urbanas la leña es un recurso al alcance de muchas personas³⁷.

El otro de los subsidios propuestos por el Gobierno y aprobado por el Congreso de la República es el que va destinado a los combustibles (diésel y gasolina). Este fue inicialmente diseñado para incluir al diésel y la gasolina regular por dos

meses, con un subsidio de GTQ 5 por galón para el primero y GTQ 2.50 por galón para la segunda. En mayo se amplió, no solo en plazo por dos meses más, sino que el alcance del beneficio, al incluir también a la gasolina superior y aumentar el valor subsidiado a GTQ 7 por galón de diésel y GTQ 5 para las gasolinas³⁸.

En la aprobación inicial de la medida se asignaron GTQ 745 millones al Ministerio de Energía y Minas para hacer el pago a las empresas distribuidoras de combustibles

³⁶ Ministerio de Energía y Minas, Precios combustibles nacionales.

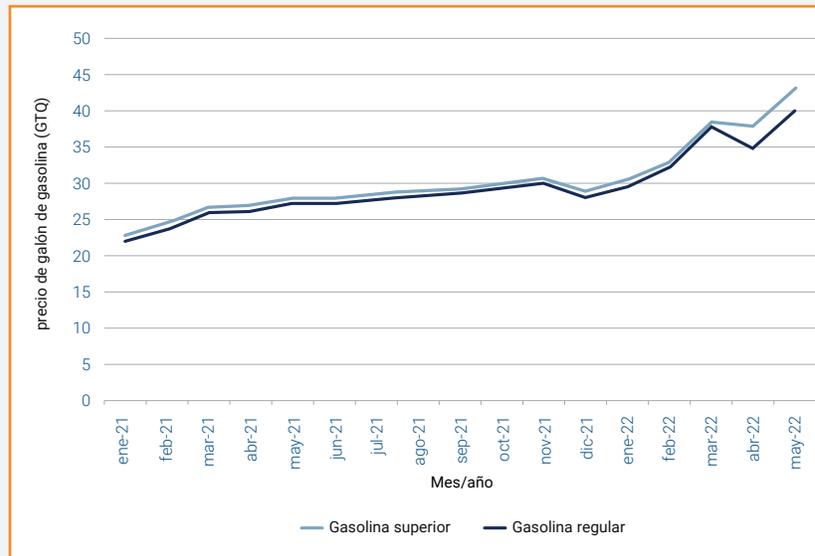
³⁷ Instituto Nacional de Estadística, *XII Censo nacional de población y VII de vivienda. Resultados del Censo 2018*, (Guatemala: INE, 2018), <https://www.censopoblacion.gt>

³⁸ Congreso de la República de Guatemala, «Subsidio al combustible se amplía al 4 de agosto», sitio web del Congreso de la República, 18 de mayo de 2022, https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8433/2022/4#gsc.tab=0

por las ventas declaradas ante la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)³⁹. De acuerdo con los registros de ejecución presupuestaria del Ministerio de Finanzas Públicas, al 31 de mayo se habían ejecutado GTQ 631 millones. Debido al aumento del valor del beneficio a partir de mayo, el monto extra autorizado para cubrir los pagos se duplicó, y fue de GTQ 1515 millones, por lo que en total se han asignado GTQ 2260 millones a este rubro de gastos⁴⁰.

En la **gráfica 14** se puede apreciar la baja en el precio de la gasolina regular durante el mes de abril como consecuencia del subsidio, sin embargo, en mayo nuevamente ocurrieron aumentos importantes, por lo que el precio terminó siendo mayor que el que estaba antes de la entrada en vigencia del beneficio. Este fue el argumento oficial para justificar la ampliación de la medida en plazo y valor, pero se considera que no existe certeza de que al finalizar su vigencia el precio no vaya a aumentar súbitamente por el monto subsidiado. En este caso, solo se habría aplicado una medida temporal sin atender el problema de fondo, que es

Gráfica 14
Guatemala: precio promedio del galón de gasolina enero 2021-mayo 2022, en quetzales



Fuente: elaboración propia con base en datos del MEM⁴¹

la insuficiencia de ingresos de la mayoría de la población para hacer frente a esta escalada inflacionaria.

Más aún, no hay evidencia de que el subsidio a la gasolina vaya a beneficiar a la población más necesitada del país, quienes en su mayoría carecen de un vehículo propio para el traslado a sus distintos destinos. Análisis realizados por la Procuraduría de Derechos Humanos revelan que, en promedio, las personas llegan a gastar hasta GTQ 40 diarios en me-

dios de transporte colectivo, lo cual es casi la mitad del salario mínimo diario vigente para 2022⁴², de tal manera que pudo haber sido más eficiente una medida para apoyarlas directamente. Además, de los vehículos registrados ante la SAT, casi la mitad son motos y su consumo es significativamente inferior al de vehículos de alta gama que consumen más combustible⁴³. Por ello, se considera que esta medida es ineficiente por beneficiar a un segmento de usuarios que no lo necesita.

³⁹ Congreso de la República de Guatemala, «Decreto número 20-2022», *Diario Centroamérica*, 21 de marzo de 2022, https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8219/2022/4

⁴⁰ Información obtenida por medio de la generación de reportes específicos en <https://sico.in.minfin.gob.gt/sico.inweb/login/frmlogin.htm>

⁴¹ Ministerio de Energía y Minas, *Precios combustibles nacionales...*

⁴² Cuevas, Douglas, «Capitalinos gastan hasta Q40 por movilizarse en la capital, según la PDH», *Prensa Libre*, 14 de marzo de 2022, <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/capitalinos-gastan-hasta-q40-por-movilzarse-en-la-capital-segun-la-pdh/>

⁴³ Superintendencia de Administración Tributaria, *Indicadores tributarios*, Portalsat, s. f., <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-indicadores-tributarios/#1506924610997-43de15cc-b0d8>

En cuanto a medidas de apoyo directo a personas de escasos recursos, resalta la ausencia de acciones específicas por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) para apoyar a los pequeños productores agrícolas de subsistencia e infrasubsistencia, quienes son doblemente afectados en este escenario de crisis, tanto por el elevado precio de los alimentos, como de los fertilizantes y otros insumos para su producción, lo cual sin duda afectará negativamente su productividad. Ante ello, el resultado será el de un aumento de su vulnerabilidad y riesgo de inseguridad alimentaria.

En el informe de la *Encuesta Nacional Agropecuaria 2019-2020*⁴⁴ se reporta que, del total de productores

agropecuarios y forestales que son jefes de hogar (1 007 000), el 72 % vive en condiciones de pobreza general y el 31 % en pobreza extrema. Es decir, 700 000 familias de productores agrícolas están expuestas a recibir los impactos negativos de esta escalada inflacionaria.

El presupuesto destinado al programa de apoyo a la agricultura familiar⁴⁵ es reducido en términos de las necesidades de esta población afectada. Aunque en 2022 se incrementó el 26 % del presupuesto de este programa con respecto a lo ejecutado el año pasado, sigue siendo insuficiente para la magnitud de las necesidades que se avecinan si se confirman los pronósticos de crisis de inseguridad alimentaria para este año (ver **tabla 2**).

Por el lado del Ministerio de Desarrollo Social también resalta la insuficiencia de la asignación presupuestaria con relación a la magnitud de las necesidades de la población en pobreza y pobreza extrema. Luego de la ejecución del bono familia en 2020 por GTQ 6000 millones, hubo una drástica caída del gasto ejecutado en los programas sociales y, si bien hay un aumento para 2022 en el programa de transferencias monetarias condicionadas (28 % respecto al año anterior), el monto es sustancialmente inferior al ejecutado para enfrentar la pandemia (ver **tabla 2**)⁴⁶, en tanto que la crisis de inseguridad alimentaria puede afectar hasta el 23 % de la población nacional según las estimaciones presentadas anteriormente.

Tabla 2

Presupuesto ejecutado en los años 2020 y 2021 y presupuesto vigente 2022, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y Ministerio de Desarrollo Social, en millones de quetzales

Rubro	Presupuesto ejecutado		Presupuesto vigente
	2020	2021	2022
Total de presupuesto del MAGA	1122.4	1123.9	1407.0
Programa de apoyo a la agricultura familiar	332.4	433.5	549.8
Programa de atención por emergencia (entrega de alimentos)	254.7	113.3	0.0
Total de presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (Mides)	7152.7	1057.3	1053.8
Programa de apoyo para el consumo adecuado de alimentos	86.0	172.8	151.6
Transferencias monetarias condicionadas	384.4	349.6	447.6
Programa de atención por emergencia (bono familia)	6412.5	104.7	3.9

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas⁴⁷

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional Agropecuaria 2019-2020*, (Guatemala: INE, 2021). <https://www.ine.gob.gt/ine/encuesta-nacional-agropecuaria/>

⁴⁵ Denominado como Programa de apoyo al acceso y disponibilidad alimentaria a partir de 2022.

⁴⁶ Reportes de ejecución presupuestaria del Sistema de Contabilidad Gubernamental (Sicoin) obtenidos por medio de la herramienta interactiva <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm>

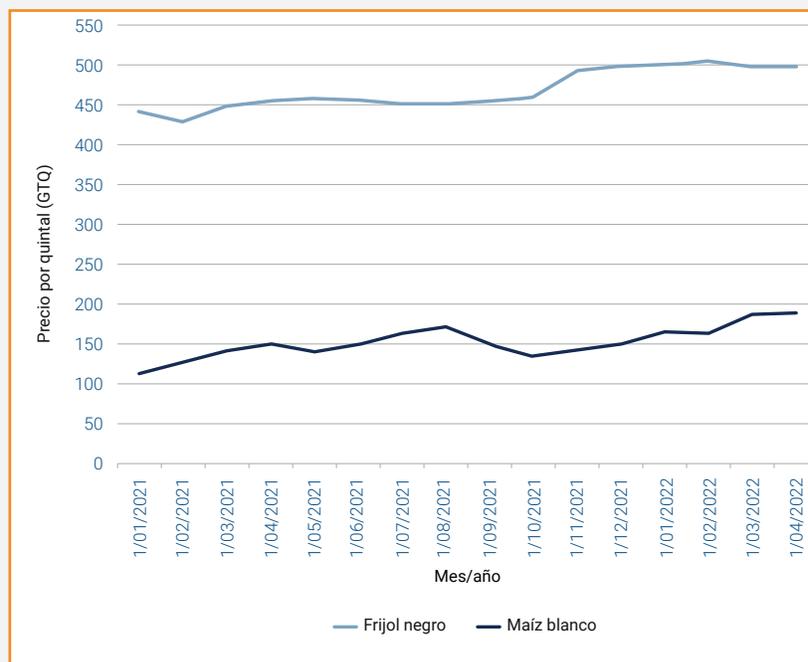
⁴⁷ Ídem

Según el MAGA, el aumento de precios en los productos básicos de la dieta diaria de la mayoría de la población, como son el maíz (67 % más caro en comparación con enero 2021) y el frijol (13 % más, ver **gráfica 15**), confirman las posibilidades de que este riesgo se materialice⁴⁸.

La escasa asignación de recursos para enfrentar la inseguridad alimentaria contrasta con la aprobada para otros objetivos, como fue el caso de la ampliación presupuestaria de GTQ 3191 millones a favor del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para el financiamiento de proyectos de infraestructura vial⁴⁹. En este caso resalta la acelerada definición y aprobación de los montos a financiar, en tanto que la ejecución al mes de mayo es de cero en el subprograma de mantenimiento y construcción de infraestructura estratégica, creado expresamente para registrar los gastos correspondientes a esta disposición excepcional. Esto sugiere que no había una cartera de proyectos lista para iniciarse, sino que más bien responde a las negociaciones políticas al interior del legislativo.

Ante la continuidad inminente de la escalada de precios en el segundo semestre de

Gráfica 15
Guatemala: precio promedio del quintal del maíz blanco y el frijol negro para el periodo 1 de enero de 2021 a 1 de abril de 2022, en quetzales



Fuente: elaboración propia con información del MAGA (precios en el mercado de la Terminal)⁵¹

2022, el gobierno ha anunciado un conjunto de medidas orientadas a la austeridad en el gasto público, por medio de las cuales busca evitar gastos superfluos, pero esto puede deberse más al riesgo de que la recaudación de impuestos pierda su dinamismo, que a la determinación de adoptar medidas contundentes para enfrentar la crisis de inseguridad alimentaria que se avecina.

A mediados de junio, el gobierno presentó el *Programa*

*Nacional de Emergencia Conflicto Rusia-Ucrania*⁵⁰, donde plantea que «es importante actuar con determinación y prontitud mediante la implementación de políticas económicas y sociales, eficaces y oportunas, que contribuyan a mitigar los impactos sobre la población guatemalteca». El programa incluye seis componentes, uno orientado a medidas de protección social y otro a medidas sectoriales en materia de seguridad alimentaria y de energía y combustibles.

⁴⁸ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, «Precios de productos agropecuarios al mayorista en quetzales, 20/06/2022», <https://precios.maga.gob.gt/diarios/diarios.html>

⁴⁹ Congreso de la República de Guatemala, «Decreto 21-2022 entra en vigor el 6 de abril», sitio web del Congreso de la República, 29 de marzo de 2022, https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8168/2022/4#gsc.tab=0

⁵⁰ Larios, Brenda, «Presentan Programa Nacional de Emergencia Conflicto Rusia-Ucrania», *Agencia Guatemalteca de Noticias*, 16 de junio de 2022, <https://agn.gt/presentan-programa-nacional-de-emergencia-conflicto-rusia-ucrania>

⁵¹ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, «Precios de productos agropecuarios...

En el componente de protección social se anuncian acciones relacionadas con transferencias monetarias, dotación de alimentos y suplementos nutricionales, otras medidas de apoyo social, así como los subsidios vigentes al gas propano y a los combustibles. Resalta que la asignación presupuestaria prevista para este componente es de Q2881 millones (ver **tabla 3**), de los cuales el 78 % corresponde a lo aprobado para el subsidio a los combustibles (Q2260 millones), por lo cual solo queda una reducida cantidad de recursos para las acciones orientadas a la población de más bajos ingresos.

Tabla 3

Gobierno de Guatemala: Programa Nacional de Emergencia Conflicto Rusia-Ucrania 2022, componentes y costos estimados

Componente	Costo (millones de quetzales)
Infraestructura (Decreto No. 21-2022)	3191.2
Infraestructura portuaria	129.1
Protección social	2881.5
Subsidio a combustibles	2260.0
Otras medidas	621.5
Políticas sectoriales	540.0
Seguridad alimentaria	450.0
Energía (tarifa social)	90.0
Costo estimado del programa	6741.8

Fuente: elaboración propia con base en Programa Nacional de Emergencia Conflicto Rusia-Ucrania⁵²

7. Conclusiones

- Previo al inicio de la invasión rusa a Ucrania, ya existía una situación de crisis alimentaria en el mundo y factores que la producían, tales como el aumento en el precio de alimentos. Sin embargo, el conflicto bélico generó condiciones que agravaron la crisis alimentaria, tales como un mayor aumento en el precio de los alimentos y la interrupción de sus exportaciones por parte de Rusia y Ucrania; así como el alza en el precio de los fertilizantes. Según el Programa Mundial de Alimentos⁵³ 47 millones de personas en 81 países (entre ellos Guatemala) se sumarían a la crisis de hambruna.
- La crónica crisis institucional de Guatemala, caracterizada por la presencia insuficiente o ausencia total, cuestionadas competencias para responder asertiva y oportunamente y baja capacidad de adaptación, así como la percepción de opacidad, generan un escenario poco alentador para asumir, no solo las crisis crónicas, sino su profundización, en el corto, mediano y largo plazo. Es evidente que las disputas por el poder como fin en sí mismo mantienen en la marginalidad los asuntos verdaderamente trascendentales, esos que tienen que ver con la alimentación de la población.
- Las asignaciones de recursos previstas en el presupuesto vigente para los programas de asistencia a la población en pobreza que se verá afectada por la crisis de inseguridad alimentaria son insuficientes para enfrentar la situación de riesgo inminente. El gobierno ha agotado la disponibilidad de recursos producto del positivo desempeño de los ingresos fiscales en 2021

⁵² Gobierno de Guatemala, *Programa Nacional de Emergencia Conflicto Rusia-Ucrania, 2022*, https://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/PROGRAMA_NACIONAL_DE_EMERGENCIA_CONFLICTO_RUSIA-UCRANIA_1.pdf

⁵³ World Food Programme, «Unprecedented Needs Threaten a Hunger Catastrophe».

para financiar ampliaciones presupuestarias de proyectos de infraestructura vial y para los subsidios al gas propano y a los combustibles. Ambas disposiciones no aseguran que tendrán efectos positivos que vayan a contribuir a la atención de la necesidad de ingresos de la mayoría de la población más afectada.

- Las instituciones financieras internacionales han anunciado un plan de acción para enfrentar la inseguridad alimentaria en 2022, por medio del cual presentan ofertas de financiamiento para los países. Esta podría ser una opción para Guatemala, de manera que se puedan implementar iniciativas y programas para atender a la población en situación de pobreza (que según las estimaciones más recientes alcanza hasta el 80 % en el área rural), y en la cual tendrán reducido alcance los subsidios aprobados.

8. Recomendaciones

- El gobierno de la República debe hacer de inmediato una revisión de prioridades de gasto en el presupuesto del Estado vigente para este año y aprobar reasignaciones de recursos a favor del MAGA y del Mides para que puedan realizar acciones adicionales a las previstas hasta el momento. No serán suficientes los llamados a la austeridad, sino es necesario reducir asignaciones de rubros no prioritarios. Al mismo tiempo, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasán) debe revisar su plan operativo anual y hacer los ajustes necesarios en función de la inminente crisis alimentaria que se avecina por la escalada de precios y la pérdida adicional en la productividad agrícola ante la carestía y escasez de fertilizantes.
- El gobierno debe profundizar su diálogo con las instituciones financieras internacionales para definir proyectos que puedan destinarse a enfrentar la crisis alimentaria orientados a aumentar las capacidades de los pequeños productores agrícolas, así como la disponibilidad de granos básicos y evitar aumentos adicionales de precios por posibles problemas de escasez. También deben atenderse los efectos del cambio climático por su efecto adverso en la productividad y pérdidas de producción.
- Para la evaluación de la continuidad de los subsidios al gas propano y los combustibles debe tomarse en cuenta, no solo el impacto financiero en las cuentas fiscales, sino el beneficio realmente brindado a la población de más bajos ingresos. Dada la insuficiencia de recursos, debe focalizarse en las medidas de mayor impacto en las personas más afectadas por esta escalada inflacionaria, que al momento no presenta señales de detenerse, por lo que debe asumirse que es un proceso de más largo alcance.

16

Referencias

Banco Mundial. «El Banco Mundial anuncia acciones previstas para responder a la crisis mundial de alimentos». 18 de mayo de 2022. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/05/18/world-bank-announces-planned-actions-for-global-food-crisis-response>

Congreso de la República de Guatemala. «Conozca los beneficios del subsidio al gas propano, gasolina y energía eléctrica». Sitio web del Congreso de la República, 8 de abril de 2022. https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8243/2022/

Congreso de la República de Guatemala. «Decreto 21-2022 entra en vigor el 6 de abril». Sitio web del Congreso de la República, 29 de marzo de 2022. https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8168/2022/4#gsc.tab=0

Congreso de la República de Guatemala. «Decreto número 20-2022». *Diario Centroamérica*, 21 de marzo de 2022. https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8219/2022/4

Congreso de la República de Guatemala. «Subsidio al combustible se amplía al 4 de agosto». 18 de mayo de 2022. https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8433/2022/4#gsc.tab=0

Cuevas, Douglas. «Capitalinos gastan hasta Q40 por movilizarse en la capital, según la PDH». *Prensa Libre*, 14 de marzo de 2022. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/capitalinos-gastan-hasta-q40-por-movilizar-se-en-la-capital-segun-la-pdh/>

Yahoo Finanzas. «Crude oil». *Yahoo*, 2022. <https://es-us.finanzas.yahoo.com/quote/CL%3DF/history?p=CL%3DF>

Feás, Enrique y Federico Steinberg. «Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania». Real Instituto Elcano, 11 de mayo de 2022. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/efectos-economicos-y-geopoliticos-de-la-invasion-de-ucrania/>

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. «El FIDA es un agente clave en el plan de acción del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos para hacer frente al aumento de la inseguridad alimentaria». 19 de mayo de 2022. <https://www.ifad.org/es/web/latest/-/el-fida-es-un-actor-clave-en-el-plan-de-accion-del-departamento-del-tesoro-de-los-estados-unidos-para-hacer-frente-a-la-creciente-inseguridad-alimentaria?fromhnp>

Fondo Monetario Internacional. «Wars sets back the global recovery». *World Economic Outlook*, April 2022, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>

Glauber, Joseph & David Laborde. «How will Russia's invasion of Ukraine affect global food security?». *IFPRI Blog: Issue post*. International Food Policy Research Institute, February 24, 2022. <https://www.ifpri.org/blog/how-will-russias-invasion-ukraine-affect-global-food-security>

Gobierno de Guatemala. *Programa Nacional de Emergencia Conflicto Rusia-Ucrania*. Guatemala: Gobierno de Guatemala, 2022. https://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/PROGRAMA_NACIONAL_DE_EMERGENCIA_CONFLICTO_RUSIA-UCRANIA_1.pdf

Green Markets. *FertilizerPricing.com*. <https://fertilizerpricing.com/priceindex/>

Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional Agropecuaria 2019-2020*. Guatemala: INE, 2021.

Instituto Nacional de Estadística. *XII Censo nacional de población y VII de vivienda. Resultados del Censo 2018*. Guatemala: INE, 2018. <https://www.censopoblacion.gt>

Larios, Brenda. «Presentan Programa Nacional de Emergencia Conflicto Rusia-Ucrania». *Agencia Guatemalteca de Noticias*, 16 de junio de 2022. <https://agn.gt/presentan-programa-nacional-de-emergencia-conflicto-rusia-ucrania>

López, Denisse. «Alto costo de los fertilizantes pone en jaque la alimentación mundial». *Cinco días*, 10 de mayo de 2022. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/05/09/economia/1652093042_607058.html

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. «Precios de productos agropecuarios al mayorista en quetzales, 20/06/2022». <https://precios.maga.gob.gt/diarios/diarios.html>

Ministerio de Energía y Minas. *Precios combustibles nacionales, Comparación precios promedio actuales con precios promedio por semana, área metropolitana*. Guatemala: MEM, s. f. <https://mem.gob.gt/que-hacemos/hidrocarburos/comercializacion-downstream/precios-combustible-nacionales/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *A Global Food Import Financing Facility (FIFF): Responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed, document for discussion*. 10 June 2022. <https://www.fao.org/3/cb9445en/cb9445en.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Índice de precios de los alimentos de la FAO, Situación alimentaria mundial*. 3 de junio de 2022. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Nota informativa de la FAO sobre la oferta y la demanda de cereales, Situación Alimentaria Mundial*. 3 de junio de 2022. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/es/>

Polityuk, Pavel. «APK-Infom eleva estimación de cosecha y exportaciones de granos de Ucrania en 2022». *Reuters*, 24 de mayo de 2022. <https://es-us.finanzas.yahoo.com/noticias/apk-inform-eleva-estimación-cosecha-124652742.html>

Superintendencia de Administración Tributaria. *Indicadores tributarios*. Guatemala: Portalsat, s. f. <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-indicadores-tributarios/#1506924610997-43de15cc-b0d8>

World Bank Group. *Commodity markets outlook. The impact of the war in Ukraine and commodity markets, A World Bank Report*. April 2022. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37223/CMO-April-2022.pdf>

World Food Programme. «Unprecedented Needs Threaten a Hunger Catastrophe». World Food Programme: 4 April 2022. <https://www.wfp.org/publications/unprecedented-needs-threaten-hunger-catastrophe-april-2022>

World Food Programme. *Global report on food crises - 2022*. World Food Programme: 2022. <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2022>

Bibliografía

Ministerio de Finanzas Públicas. *Sistema Integrado de Administración Financiera*. <https://sicoiweb/login/frmlogin.htm>

Edición y diagramación: Cecilia Cleaves - Fotografías: Cecilia Cleaves y Hans Braxmeier en Pixabay - Figuras: William González

CONTACTO

Vicerrectoría de Investigación y Proyección
Universidad Rafael Landívar

Campus Central, San Francisco de Borja, S. J., Ciudad de Guatemala, Vista Hermosa III, zona 16
Apartado postal 39-C, Edificio O, oficina 101, 01016



Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh)
Departamento de Ciencias Económicas

PBX: (502) 2426 2626, ext. 3325

