



**Informe**  
**Situación de los**  
**Derechos Económicos**  
**Sociales y Culturales**

**Guatemala 2003**





**Informe**  
**Situación de los**  
**Derechos Económicos**  
**Sociales y Culturales**

**Guatemala 2003**



© Copyright

***Informe de Situación de los  
Derechos Económicos, Sociales y Culturales  
Guatemala 2003***

Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos  
**CIIDH**  
*ciidh@intelnet.net.gt*

Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala  
**DESCGUA**  
*descgua@itelgua.com*

*Investigadora*  
**Susana Gauster**

*Colaboradora cultural*  
**Alessandra Vecchi**

*Diseño, diagramación y fotografías*  
**Mauro Calanchina**  
*calanchina@intelnett.com*

*Con el apoyo de*  
**OXFAM – Gran Bretaña**

Guatemala, octubre del 2003



# Índice

7	Presentación
9	I. Introducción
10	II. Los informes presentados por el Gobierno Guatemalteco
11	III. La situación de los DESC en Guatemala
11	1. Nivel de vida digno – eliminación de la pobreza
14	2. Alimentación y vestido
18	3. Vivienda digna
21	4. Educación
26	5. Salud
31	6. Seguridad Social
34	7. Derechos de la Niñez y Juventud
38	8. Empleo y derechos laborales
44	9. Derechos de la Mujer
48	10. Reforma a regímenes agrarios
50	11. Medio Ambiente
53	12. Cultura, ciencia y protección del patrimonio cultural
58	IV. Recomendaciones
60	Glosario
62	Bibliografía

# Presentación

El Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, CIIDH y la Asociación Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales en Guatemala, DESCGUA, presentan el “**Informe de Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**” -Guatemala 2003-.

Guatemala es un país de contrastes. Poblado por cuatro pueblos diferentes, con más de 23 idiomas vivos, la mayoría de ellos de origen maya, con una riqueza multicultural no estudiada, no reconocida y menos comprendida, con altos índices de analfabetismo, especialmente en el área rural. Así mismo, enfrenta diversos problemas derivados de la configuración del Estado, y de la falta de voluntad política de abordar la problemática socio-económica y cultural por parte de quienes gobiernan y han gobernado, colocando a la mayoría de la población en un estado de vulnerabilidad en el ejercicio y goce de sus derechos humanos.

El presente informe fue realizado con dos propósitos fundamentales: Primero, abordar bajo el lente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, la situación de la población guatemalteca respecto al disfrute de éstos derechos y de cómo el Estado y sus instituciones desconocen, ignoran e incumplen las obligaciones que como Estado se han contraído en materia de derechos humanos. Un segundo propósito es exponer dicha situación en el marco de la evaluación que el Comité que vigila el cumplimiento del PIDESC realizará a mediados de noviembre 2003, sobre el informe presentado por el Estado guatemalteco en materia de DESC.

El balance es negativo: de allí que cientos de miles de hombres, mujeres, ancianas y ancianos, niños y niñas queden al margen de la riqueza producida por el país, que el Estado sea una palabra desconocida, que la Nación como palabra y ejercicio integrador no exista y que la riqueza cultural local y nacional sea puesta tras la sombra de modelos exógenos.

El Estado de Guatemala debe tener presente sus obligaciones en materia de derechos humanos al formular sus políticas públicas. Si el conflicto armado tuvo raíces en las profundas desigualdades estructurales (las dicotomías pobreza-riqueza, indígena-no indígena, víctima-victimario, urbano-rural y las desigualdades de género), son precisamente estas desigualdades las que deben de ser resueltas en el marco de la convivencia pacífica. El postergar estas soluciones, sólo contribuirá a la generación de nuevos conflictos sociales, económicos, políticos y culturales. Las soluciones, sin embargo, transitan por el espacio de la voluntad política de quienes ejercitan el poder público y de la conciencia social de generar nuevas condiciones de reracionamiento material y espiritual entre los guatemaltecos.

La lucha por los derechos humanos, entendidos estos en su integralidad, el conocerlos, exigirlos y ejercerlos, y por supuesto, respetarlos sigue vigente. Es por esto que nos hemos dado a la tarea conjunta, de profundizar en la temática de los DESC, y cómo ésta se expresa en el contexto nacional. Esperamos que este informe también contribuya a esta lucha.

Por último expresamos nuestro agradecimiento a quienes colaboraron para su realización en especial a Oxfam Gran Bretaña y a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos –proyecto Guatemala–.

**Orlando Blanco**  
*Director CIIDH*

**Secil Oswaldo de León**  
*Directora DESCGUA*

# I. Introducción

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, *entrando en vigor el 3 de enero de 1976*, de conformidad con el artículo 27.

El Congreso de Guatemala aprobó el Pacto con fecha 30/09/1987, ratificado por el Gobierno el 06/04/1988. El 19/05/1988 fue depositado en la sede de Naciones Unidas. Este pacto está vigente en Guatemala a partir de 19/08/1988.

Desde su vigencia, el estado guatemalteco ha presentado dos Informes Nacionales de cumplimiento ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Con la firma del Pacto, Guatemala se compromete a adoptar las medidas para garantizar los derechos establecidos en el mismo, derechos que básicamente se refieren a la alimentación y por lo tanto al acceso a la tierra, educación, salud (física, mental, laboral y ambiental), seguro social, empleo, derechos laborales, acceso a los bienes culturales y científicos y equidad entre hombres y mujeres.

A quince años de haber firmado el Pacto, la situación sigue siendo deplorable. Si bien hay que reconocer que un país pobre, en vía de desarrollo, enfrenta problemas económicos que no le permiten distribuir los recursos necesarios para alcanzar el bienestar para todos sus habitantes, en el caso de Guatemala los indicadores sociales son mucho más bajos de lo que debieran ser tomando en cuenta el ingreso *per cápita*. Es decir, aparte de ser un país pobre, es –como lo demostrarán los datos más adelante– un país con una distribución de la riqueza sumamente inequitativa.

Por lo tanto, no es utópico pensar que la situación socio-económica podría mejorarse considerablemente sin que hubiera crecimiento económico acelerado, únicamente adoptando medidas adecuadas de distribución de la riqueza.

El siguiente informe parte de un análisis de los informes presentados por el Gobierno Guatemalteco para luego presentar los datos cuantitativos y cualitativos sobre la situación actual en los diferentes ámbitos contemplados en los DESC. Hace referencia a las políticas públicas existentes y al presupuesto asignado. Al principio de cada capítulo, se cita el artículo correspondiente del Pacto de los DESC para tener el marco de referencia para el análisis. En algunos temas también se cita al Gobierno Guatemalteco para evidenciar algunas contradicciones cuando lo expuesto por él no coincide con la realidad encontrada.

El diagnóstico se basa fundamentalmente en la bibliografía revisada, con datos de las encuestas más recientes del Instituto Nacional de Estadística (INE) y análisis de organismos gubernamentales, organismos de Cooperación y Sociedad Civil. En la búsqueda de datos, en Guatemala, el/la investigador/a encuentra vacíos importantes como lo ejemplifica el tema de las condiciones laborales, sobre las cuales no existen datos confiables a nivel nacional.

Cabe señalar que en las valoraciones de los distintos sectores de la sociedad no se profundizó más allá de lo que se pudo encontrar en la bibliografía, con excepción de algunas entrevistas muy puntuales.

## II. Los informes presentados por el Gobierno Guatemalteco

El Gobierno Guatemalteco presentó dos documentos al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, institución encargada de velar por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primero sobre la aplicación del Pacto Internacional de esos derechos fue presentado el 26 de julio de 2002. Como respuesta se le hicieron preguntas al Gobierno y éste respondió a su vez en forma de un Adendum, con fecha de octubre del 2002.

El contenido de ambos documentos se caracteriza por lo siguiente:

1. Algunos temas sumamente estratégicos para el desarrollo del país, sencillamente quedan afuera. Particularmente lo relacionado con el acceso a la tierra y el medio ambiente. Tampoco toca el problema de la pobreza en toda su dimensión, ni de la inequitativa distribución de los ingresos, producto de un régimen tributario inadecuado
2. El abordaje de otros temas estratégicos como las condiciones laborales incluyendo las prestaciones, seguro social, pago del salario mínimo y seguridad e higiene en el trabajo, y la situación de la Mujer, se caracteriza por el énfasis en leyes, reglamentos, decretos y otras medidas legislativas que, si bien son importantes, muchas veces existen nada más en el papel y no son aplicadas en la práctica. Asimismo, se mencionan medidas como programas, comisiones creadas pero no datos duros que midan el impacto de las mismas.
3. En los temas donde sí se mencionan datos (salud y educación), éstos en su mayoría son desactualizados; algunas veces no tienen una base científica sino más bien son estimaciones poco realistas (por ejemplo el número de personas alfabetizadas); y otros son inconsistentes entre sí mismos (por ejemplo la cobertura del programa educativo CENACEP y becas para las niñas). Se menciona la ampliación de cobertura en educación y salud pero no se menciona que los avances logrados se han dado a través de mecanismos que preparan el camino para la privatización y transnacionalización de los servicios públicos, ofreciendo mala calidad, dudable sostenibilidad y desvinculación de estos servicios del estado.
4. Si bien el discurso gubernamental a primera vista puede impresionar, analizando el contenido en más detalle queda claro la falta de mejora en la mayoría de los ámbitos abordados, así como la superficialidad y la poca evidencia empírica de lo expuesto.



## III. La situación de los DESC en Guatemala

### 1. Nivel de vida digno – eliminación de la pobreza

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (Artículo 11)*

#### a. Índice de Desarrollo Humano

El índice de desarrollo humano<sup>1</sup> en el año 2001 llegó a 0.652, ocupando el 119 lugar en el mundo de un total de 175 países, clasificando todavía como país con desarrollo medio<sup>2</sup>. De los países centroamericanos únicamente Nicaragua queda atrás de Guatemala (con 0.643). Esto básicamente por el PIB *per cápita* que en Guatemala es relativamente alto. De hecho es un dato que no toma en cuenta la distribución de los recursos. El PIB/capita permite equivaler los bajos índices en educación y expectativa de vida; es decir, si no fuera por el PIB/capita, Guatemala estaría peor aún.

De hecho, el nivel de ingresos totales y el desarrollo no van de la mano en Guatemala, debido a la alta concentración de los ingresos y las débiles políticas sociales. Otros países con el nivel económico de Guatemala, tienen condiciones sociales mucho mejores.<sup>3</sup>

#### b. Nivel de pobreza

En términos de pobreza, de 1980 a 1993, ésta aumentó de 63.4% a 80%, es decir 1.2% anualmente<sup>4</sup>. Después cambió la metodología del cálculo por lo cual aparentaba que la pobreza se había disminuido. Sin embargo, los datos más recientes indican de nuevo un aumento en la pobreza.

Se puede observar que entre el año 2000 y 2002, la pobreza total subió de 56% a 57% de la población y la pobreza extrema aún más, de 16% al 21%. La pobreza se redujo mínimamente en la población rural, indígena y masculina y subió considerablemente en la femenina.

El índice de 21% de pobreza extrema es más alto que en el año 1989, el año base para definir la meta del milenio, bajar la pobreza a la mitad (10%) hasta el año 2015. Con este nuevo índice record, Guatemala se ha alejado de esa meta, y, siguiendo la tendencia, no se logrará.

<sup>1</sup> El IDH es una medida combinada de la situación de una población en desarrollo humano. El IDH es un promedio de tres subíndices: índice de esperanza de vida al nacer; índice de educación, medido a través de la tasa de alfabetismo y de la matriculación de niveles primario a terciario; índice del PIB/ cápita

<sup>2</sup> UNDP Development Report 2003

<sup>3</sup> Prensa Libre, 11 de agosto del 2003, entrevista con Juan Alberto Fuentes.

<sup>4</sup> según datos de IIES-URL publicados en Prensa Libre del 31 de octubre del 1994.



CUADRO 1: Pobreza y pobreza extrema<sup>5</sup>

CARACTERÍSTICAS	POBREZA EXTREMA EN % DE LA POBLACIÓN		POBREZA TOTAL EN % DE LA POBLACIÓN	
	2000	2002	2000	2002
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>56</b>	<b>57</b>
<b>Urbano</b>	3	5	27	28
<b>Rural</b>	24	31	74	72
<b>Indígena</b>	26	31	76	72
<b>No indígena</b>	8	13	41	44
<b>Masculina</b>	17	23	58	57
<b>Femenina</b>	10	15	47	53

Fuente: Proyecto del INDH/PNUD. Con datos del ENCOVI 2000 y ENEI 2002, Según datos de SEGEPLAN (2001), 102 de 331 municipios tienen altos índices de pobreza.

### c. Distribución de ingresos

En términos de distribución de ingresos, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2000, 94.4% de la población del país capta el 50% de los ingresos, mientras el 5.6% de la población obtiene el restante 50%. En términos del consumo, se empeoró la situación para la quinta parte más pobre del país. Mientras en el año 1989, consumían el 6.2% del consumo total, en el 2000 bajó el consumo al 5.8%.<sup>6</sup>

El problema se acentúa más observando tendencias: en 2000, el 20% de la población más pobre recibía el 2.8% de los ingresos totales del país; dos años más tarde únicamente el 1.7%. Mientras el 20% de los más ricos aumentó su proporción en el ingreso total del 61.8% en el 2000 al 64% en el 2002.<sup>7</sup>

El índice Gini tiene un valor de 55.8, superior a muchos países que en términos de desarrollo humano están peor que Guatemala.<sup>8</sup>

### d. Políticas públicas y financiamiento

Durante el período 2000–2001, el Gobierno formuló una estrategia de reducción de pobreza (ERP) que fue dada a conocer en septiembre del 2001. Coincidió con el proceso de diseño de estrategias de reducción de la pobreza en otros países de la región lati-

<sup>5</sup> Aunque hay diferentes maneras de medir la pobreza, dependiendo de los datos disponibles, en Guatemala se ha llegado a definir la pobreza por la subsistencia *per cápita* con menos de US\$ 2/día, y la extrema pobreza con menos de US 1/día.

<sup>6</sup> Metas del milenio pobreza, PNUD 2002.

<sup>7</sup> PNUD 2003

<sup>8</sup> según datos del UNDP 2003. El índice Gini mide iniquidad en relación a la distribución entera de ingresos y consumo. Un valor de 0 representa completa equidad, y un valor de 100 perfecta iniquidad.

noamericana adheridos a la Iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y con la reunión del Grupo Consultivo, en febrero de 2002, durante la cual se presentó.

La elaboración e implementación de la ERP en Guatemala, ha tenido varios problemas conceptuales: Primero se le ha criticado por ser un mecanismo paralelo a los Acuerdos de Paz, un mecanismo que no toma en cuenta los problemas estructurales del país sino nada más pretende aliviar los efectos inmediatos de los mismos. Tiene metas bastante moderadas, en algunos casos por debajo de las cifras promedias de los últimos años.

Segundo, la ERP no fue sometida a un proceso participativo de aprobación. El resultado de la ausencia del componente participativo, fue un documento que careció de una identificación clara de problemas en sectores clave para la reducción de la pobreza. La otra debilidad principal que enfrentó la ERP, fue el no contar con las herramientas necesarias para hacer un diagnóstico exhaustivo de la pobreza en Guatemala, es decir la metodología usada no fue consistente<sup>9</sup>.

En relación a la implementación, el gobierno ha tenido un errático desempeño en la ejecución de los programas vinculados a la ERP. En el informe de labores del tercer año de gobierno (presentado por el Presidente de la República al Organismo Legislativo el 14 de enero de 2003), se reporta que las asignaciones presupuestarias para la Estrategia de Reducción de la Pobreza fueron ejecutadas en un 73% (Q 3,336 millones (= US \$ 427.69 millones) al mes de noviembre). No obstante, el 68% de los recursos ejecutados corresponden a los programas ordinarios del Ministerio de Educación en los niveles primario y preprimario, lo cual sugiere que no hubo esfuerzos adicionales que de manera significativa incidieran en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población<sup>10</sup>.



## Conclusión

El Desarrollo Social en Guatemala no va de la mano con el desarrollo económico. Mientras sí existe crecimiento económico y un ingreso/cápita relativamente alto (comparándolo con otros países centroamericanos), los índices más importantes de desarrollo social siguen siendo alarmantes. La pobreza extrema es mayor que en el año 1989 y ha tenido un aumento enorme entre el año 2000 y 2002. En este mismo lapso de tiempo (2000 a 2002) también ha aumentado la concentración de los ingresos lo cual indica una tendencia preocupante.

<sup>9</sup> <http://www.asies.org.gt/analisis%20mensual/2003/analisis05-2003.htm>

<sup>10</sup> *Ibíd.*

## 2. Alimentación y vestido

*“Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan” (Artículo 11.2b)*

### a. Desnutrición y hambre

En 2002, el porcentaje total de niñas y niños de 3 a 59 meses de edad con desnutrición crónica<sup>11</sup> fue de 49.3%, de ellos 21.2% presentaron desnutrición severa.<sup>12</sup> Esta situación afecta particularmente a la población rural (55.5% de desnutrición crónica), y a la indígena (69.5%).<sup>13</sup> La desnutrición crónica muestra diferencias también con relación al nivel de educación de las madres. Cuando la madre posee educación secundaria o más, no llegan ni a dos de cada diez niños/as los desnutridos crónicos, mientras en el caso de mujeres sin educación formal alguna, llegan a un 65.6%. Preocupa que la cifra del año 2002 es más alta que la de la encuesta realizada en el año 1998/99 (46.4%)<sup>14</sup>, es decir la desnutrición crónica ha subido en un 2.9% lo cual contradice al informe gubernamental que expone que *“en los últimos diez años, la proporción de niños con desnutrición crónica se ha reducido en un 40% y la nutrición global en un 33%”*<sup>15</sup> y que *“se ha priorizado la atención al problema de la desnutrición”*.<sup>16</sup>

Sin embargo, desde el año 1987 cuando llegó al 34%, ha habido una reducción considerable de la desnutrición severa (21.2%), lo cual hace factible cumplir con la meta del milenio (reducción de la desnutrición severa al 17% en el año 2015).

Hay hambruna en 49, y desnutrición crónica en 35 municipios del país.<sup>17</sup>

### Los granos básicos - producción nacional e importación

El problema alimentario se da por dos problemas fundamentales: la falta de acceso a la tierra para una gran parte de la población rural guatemalteca (ver capítulo 10); y la producción nacional de granos básicos que, con la firma de los Tratados de Libre Comercio, está en peligro.

---

<sup>11</sup> Medido por la talla para la edad.

<sup>12</sup> peso de acuerdo a la talla.

<sup>13</sup> ENSMI 2002.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Párrafo 165 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>16</sup> Párrafo 193 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>17</sup> SEGEPLAN, 2001.

Aunque el Gobierno dice que “de conformidad con datos del Banco Mundial, la producción de alimentos en Guatemala se incrementó en 17% entre 1990 y 1997”<sup>18</sup>, la tendencia de la producción de granos básicos en los últimos años ha sido alarmante.

Ya en los últimos años ha incrementado la dependencia de los granos básicos del mercado externo. La producción de maíz, frijol y papas se redujo, pasando del 15.9% de la producción agrícola total de 1986, al 9% en 1998 y al 5.8% en el año 2000.<sup>19</sup>

En el año 1992 se cultivaron 1.048.280 hectáreas de granos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo y sorgo), hasta el año 2001 esta cantidad se redujo por más de la cuarta parte a 770.000 hectáreas. Estos datos reflejan la crisis en que este sector ya ha entrado aún sin TLCAUSA. Desde el año 1990, anualmente se ha perdido una extensión de 35.000 hectáreas y se han dejado de generar 240.000 jornales.<sup>20</sup>

El Gobierno en su informe al Comité, manifiesta que “al analizar la suficiencia de granos básicos en relación a la necesidades mínimas, se encuentra que sólo la disponibilidad de maíz ha sido suficiente en la última década para cubrir las necesidades de la población”<sup>21</sup>

Sin embargo, la producción nacional de maíz, el grano básico más importante tanto para la generación de empleo en el campo como para garantizar la seguridad alimentaria, ha tenido una tendencia particularmente preocupante: la producción nacional bajó considerablemente (alrededor del 17% entre 1990 y 2000) mientras la importación se disparó en la segunda parte de la década de los 90. Entre 1990 y 1995 se importó un promedio de 10% de la producción nacional, entre 1996 y 2000 esta cantidad subió a casi 40%. Es decir, las importaciones se aumentaron comparando los años 1990 y 2000 en un 450%. Cabe señalar que gran parte del maíz importado es genéticamente modificado.<sup>22</sup>

La crisis de la producción de granos básicos, específicamente de maíz, corresponde con el programa de desgravación arancelaria puesto en vigencia por el gobierno Arzú en 1996. Desde entonces se aumentaron sobre todo las importaciones de los EE.UU., productor de maíz más grande del mundo con una productividad inalcanzable para el campesino guatemalteco y además una producción altamente subsidiada<sup>23</sup>. Con la firma del TLCAUSA, esta situación se empeorará mucho más ya que no se prevé incluir cláusulas para protección a la producción de granos básicos en el mismo.

### c. Gasto de hogar para alimentación, vestido y calzado

En términos del gasto de hogar, en el siguiente cuadro se puede observar que entre menores ingresos, mayor proporción se destina a la alimentación, es decir entre el 10% de los hogares más pobres, gastan el 80% de los ingresos en comida, mientras en los 10% más ricos, únicamente el 14%.

<sup>18</sup> Párrafo 174 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>19</sup> Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI, 2002.

<sup>20</sup> Garbers, 2003.

<sup>21</sup> Párrafo 163 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>22</sup> Garbers, 2003.

<sup>23</sup> *Ibid.*



CUADRO 2: Gastos de los hogares por deciles de ingresos, en Quetzales<sup>24</sup>

	HOGARES	INGRESO PROMEDIO MENSUAL	COMIDA	ROPA Y CALZADO	VIVIENDA	SALUD	ROPA Y CALZADO TOTAL	ROPA Y CALZADO POR HOGAR	PARA VIVIENDA
1	200,271	459.11	80.40%	7.50%	1.80%	4.80%	6,896,055.60	34.43	8.26
2	199,410	837.17	63.70%	8.00%	1.50%	5.20%	13,355,280.40	66.97	12.56
3	199,456	1114.60	58.70%	7.40%	2.10%	5.90%	16,451,225.12	82.48	23.41
4	199,708	1431.18	51.30%	7.40%	2.90%	6.50%	21,150,598.75	105.91	41.50
5	200,795	1792.15	47.30%	7.90%	2.40%	7.90%	28,428,492.23	141.58	43.01
6	198,727	2214.85	42.30%	7.40%	2.60%	7.10%	32,571,141.07	163.90	57.59
7	199,873	2750.47	40.80%	7.40%	3.10%	6.80%	40,681,095.44	203.53	85.26
8	199,795	3531.61	37.30%	6.30%	2.70%	8.00%	44,452,698.82	222.49	95.35
9	199,741	5051.28	29.10%	6.50%	2.20%	7.50%	65,581,621.04	328.33	111.13
10	199,761	13027.69	14.80%	4.10%	2.10%	4.60%	106,699,402.20	534.14	273.58

Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGFAM 1999

En cuanto al acceso a vestido y calzado, se ve que la proporción del gasto es similar en cada capa de ingresos. Sin embargo, por la enorme diferencia en los ingresos, lo que para una familia rica significa 534 Quetzales al mes, para las familias más pobres son 34 Quetzales –lo cual es una cantidad que no alcanza para satisfacer esas necesidades de la forma adecuada.

#### d. Políticas públicas y financiamiento

En el año 2003, se presupuestaron Q 352,885,848 para el Programa de Seguridad Alimentaria dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) cuyo destino principal iba a ser el Programa de Alimentación Escolar.

A principios del año 2003, se creó la Mesa Nacional de Seguridad Alimentaria para buscar soluciones a la hambruna que se había hecho muy visible a raíz de la sequía y la crisis del sector cafetalero, y a la amenaza de perder completamente la seguridad y soberanía alimentaria. Esto se debía a que se había investigado que la ayuda alimentaria proveniente del Programa Mundial de Alimentos (PMA) contenía transgénicos, que no sólo son una amenaza por sus efectos negativos a la salud sino también por contaminar y así desplazar la semilla natural. El Ministerio de Agricultura argumentaba que por falta de producción nacional de granos básicos existía dependencia de esas ayudas y que no se podía rechazarlas.

<sup>24</sup> el tipo de cambio del Quetzal al US\$ es: US\$ 1 = Q. 7.9

Otro problema que se había visto, fueron importaciones inmensas de maíz amarillo a raíz de la baja de aranceles al maíz amarillo al 5%, lo cual perjudicó la producción nacional.

Cuando se creó la Mesa, el Gobierno se comprometió a definir la política de Estado en materia alimentaria (buscando la seguridad, soberanía e inocuidad alimentaria), con participación representativa de los pueblos indígenas, la sociedad civil y el Estado; implementar un programa para alcanzar, en cinco años, la suficiencia alimentaria nacional, para no depender de ayuda internacional que involucre granos genéticamente modificados; y promulgar una política de Estado en relación con los alimentos transgénicos.<sup>25</sup>

Se definieron cuatro ejes temáticos y tres mesas, de las cuales actualmente<sup>26</sup> están funcionando dos (seguridad y soberanía alimentaria; inocuidad alimentaria), la tercera no.

Desde que se instaló la Mesa, ya ha habido varios logros<sup>27</sup>:

1. se acordó un programa triangular sobre el maíz amarillo, entre CONAGRAB (Productores de Granos Básicos), el Ministerio de Agricultura (MAGA) y ANAVI (compradores de maíz amarillo), en el cual el MAGA apoya a los productores de granos básicos con créditos, semillas e insumos agrícolas para la producción, la cual tiene mercado seguro en ANAVI quienes en lugar de importar el maíz amarillo, se comprometen a comprarlo a CONAGRAB.
2. Creación del Viceministerio de Seguridad Alimentaria el cual sustituye al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSON), una estructura militar.
3. El desayuno escolar se trasladó del Ministerio de Educación al Viceministerio de Seguridad Alimentaria del MAGA, y en lugar de entregar galletas escolares y atol que además de muchas veces no llegar a las comunidades, no tienen suficiente valor nutritivo para los niños y las niñas que estudian, ahora, se da Q 1.00 (un quetzal) por niño/a a las Juntas Escolares y ellas pueden decidir cómo lo invierten de la mejor manera.

Sin embargo, este último logro es relativo ya que un estudio de CIEN revela que el Programa de Alimentación Escolar está lejos de cumplir con su objetivo de dar comida gratuita en las escuelas de Preprimaria y Primaria del país. Sólo el 61% de las escuelas monitoreadas por esa institución provee de alguna forma de alimentación. Además es mayor la cobertura en las escuelas de baja o moderada vulnerabilidad mientras los más pobres de nuevo enfrentan mayores problemas. Esto se debe a la falta de capacitación de las Juntas Escolares sobre cómo manejar las cuentas.<sup>28</sup>

Una amenaza latente es la firma del TLCAUSA ya que parece que se está pensando en cero aranceles para maíz blanco y frijol negro. Desafortunadamente no hay transparencia en las negociaciones y ni siquiera se tiene esta información tan estratégica para el

---

<sup>25</sup> Ponencia Víctor Ferrigno, 4 de julio del 2003.

<sup>26</sup> Agosto 2003.

<sup>27</sup> Basado en una entrevista con Daniel Pascual, CUC, 7 de agosto del 2003.

<sup>28</sup> El Periódico, 21 de agosto del 2003.

país y la región; al darse este hecho, evidentemente las repercusiones en el país y su población más desfavorecida serían catastróficas, no sólo en términos de seguridad alimentaria sino también en términos de trabajo.

Otra demanda fundamental de los sectores sociales (aparte de excluir los granos básicos de las negociaciones del TLCAUSA) es el rechazo de la ayuda alimentaria transgénica y en lugar de la misma la compra de granos básicos.

## Conclusión

Existe hambre y un alto grado de desnutrición (crónica y severa) en Guatemala. Si bien se creó la Mesa de Seguridad Alimentaria para generar políticas públicas que combatan este problema, al mismo tiempo se está negociando un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que –sin protección sólida de la producción nacional de granos básicos– tendrá graves repercusiones en esta producción y como tal en la seguridad y soberanía alimentaria del país.



## 3. Vivienda digna

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (Artículo 11.1)*

### a. Déficit habitacional

La misma Secretaria General de Planificación reconoce que una de las deficiencias del sector vivienda en Guatemala ha sido la falta del diseño y aplicación de una política de vivienda y asentamientos humanos de largo plazo, que permita un desarrollo integral y sostenido de los conjuntos habitacionales, reduzca significativamente el déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda, y haga eficiente y continua la inversión destinada a este sector.

Según SEGEPLAN, el problema habitacional en Guatemala se evidencia por el creciente número de asentamientos humanos precarios, que muestran un alto grado de

deterioro de la calidad de la vivienda, hacinamiento y deterioro o inexistencia de los servicios básicos mínimos como agua y drenajes, así como difíciles accesos e inadecuados servicios públicos.<sup>29</sup>

El déficit habitacional acumulado supera el millón y medio de viviendas, con un incremento anual de alrededor de 43 mil unidades. Mientras la construcción de viviendas no supera las seis mil unidades al año, es decir no cubre ni siquiera la demanda anual.<sup>30</sup>

Geográficamente se estima que el 15% del déficit se encuentra en el departamento de Guatemala, y el restante 85% en el interior del país.

Se estima que las tres cuartas partes del déficit habitacional tiene carácter cualitativo, dado por la baja calidad de las construcciones y la carencia de servicios básicos, detallada en continuación. El restante 25% del déficit se refiere a la ausencia de soluciones habitacionales, lo cual provoca fenómenos de hacinamiento y el asentamiento de viviendas precarias en lugares de alto riesgo.<sup>31</sup>

## b. Calidad de la vivienda

En términos de la calidad de la vivienda, los siguientes datos indican la situación delicada de la misma: el nivel de hacinamiento es muy alto (41% de la población) y no ha cambiado entre el año 1994 y el 2000<sup>32</sup>. El 52.2% de la población vive en un cuarto, compartiendo éste entre tres personas o más (el 10% con 7 personas o más). El 12% de la población no tiene sanitario, ni siquiera letrina, destacando la región suroriente con un 34.1%. El 38.6% de la población usa letrinas, porcentaje que en todas las regiones fuera de la Metropolitana es considerablemente más alto. El 35.9% de las viviendas tienen piso de tierra o arena, el 13.2% techo de teja o paja y el 66% de láminas de zinc; y el 24% paredes de adobe<sup>33</sup>.

En cuanto a la basura, sólo el 14% de las viviendas están cubiertas por los servicios municipales, el 22.3% paga servicio privado y el resto de la población la tiran en el terreno, en la calle o la queman. Únicamente el 34% de la población cuenta con teléfono, el 41% con drenaje, el 46.6% con agua entubada, y un 81.6% con energía eléctrica, destacando la baja cobertura en la región Norte (Verapaces) con 46.5% y Petén (50.4%)<sup>34</sup>.

La mayoría de la vivienda es propia (80.1%)<sup>35</sup>, únicamente el 12.1% alquila.

---

<sup>29</sup> <http://www.segeplan.gob.gt/spanish/publications/ipcr/ps/26.htm>

<sup>30</sup> PNUD 2002.

<sup>31</sup> Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Informe Institucional FOGUAVI, 2002

<sup>32</sup> PNUD 2002.

<sup>33</sup> ENSMI 2002.

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Esto explica el porcentaje bajo de gasto para vivienda que se ve en cuadro



## d. Políticas públicas y financiamiento

En una primera etapa el gobierno promovió su política de vivienda a través del Fondo Guatemalteco para la Vivienda FOGUAVI. El FOGUAVI basó su estrategia en la entrega de préstamos en condiciones de mercado con variables y altas tasas de interés, y la entrega de un subsidio que originó el incremento en la especulación del precio de los lotes. El modelo no ha beneficiado a los más pobres y únicamente ha sido fuente de beneficio para empresas constructoras y bancos privados.

En los últimos años la situación se ha deteriorado por la falta de recursos destinados a la construcción de viviendas. Aunque se han asignado las cantidades correspondientes (1.5% de los ingresos tributarios), la ejecución presupuestaria en vivienda alcanzó el 0.1% (Q10.1 millones) de los ingresos tributarios en el 2000, el 0.8% (Q131 millones) de los ingresos tributarios en el 2001, y un gasto de 0.9 % (Q. 170 millones) de los ingresos tributarios para el 2002<sup>36</sup>. El gasto en vivienda se ha limitado en los últimos tres años a varios programas referentes a población desarraigada, desmovilizados y deudas acumuladas por el FOGUAVI con las constructoras privadas<sup>37</sup>.

Finalmente, desde agosto de 2001 se elaboró el borrador final de la “Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos”, con un alto grado de consenso de los diversos sectores involucrados: gobierno, sociedad civil y empresarios. Sin embargo, a la fecha no se visualiza la voluntad política para impulsarla. Adicionalmente es necesario adecuar la Legislación a la nueva política, especialmente la Ley de Asentamientos Humanos y la elaboración de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial<sup>38</sup>.

## Conclusión

La situación de la vivienda es altamente preocupante. El incremento anual del déficit habitacional está muy encima de la construcción anual de viviendas nuevas. El problema principal es la calidad de las viviendas cuyo déficit se refleja en hacinamiento, y falta de acceso a los servicios básicos.



<sup>36</sup> PNUD 2003.

<sup>37</sup> COS, 2003.

<sup>38</sup> URNG Balance del Proceso de Paz 1997-1999, octubre de 1999.

## 4. Educación

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”. (Artículo 13.1)*

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria” (Artículo 13.2) e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.*

*“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. (Artículo 13.3)*

### a. Cobertura educativa

En términos de cobertura educativa a nivel preprimario y primario, ha habido avances. En el año 1996 la cobertura significaba un 20.7%, y en el año 2001 la tasa neta de escolaridad de Preprimaria (bilingüe y párvulos) se incrementó alcanzando un 41.3%<sup>39</sup>. Llama la atención que la cobertura es mayor para las niñas que para los niños y que en los departamentos de mayor porcentaje de población indígena hay mayor cobertura, lo cual permite interpretar que se hicieron esfuerzos en la ampliación de la Preprimaria Intercultural Bilingüe. Sin embargo, es baja la cobertura todavía y hace falta mucho para llegar a la universalización de Preprimaria.

---

<sup>39</sup> PNUD, 2002.

En el ámbito primario, según el Ministerio de Educación, la tasa neta de escolaridad pasó de 69.1% en 1996 a 85.1% en 2001, lo cual parecería ser un aumento sustantivo; sin embargo, datos recientes de ENEI dan una información alarmante: la baja de la tasa neta de escolaridad entre el año 2000 y el 2002, de 78.8% a 75.5%, y de la tasa bruta de 97.5% a 90.6%; es decir, según estos datos, recientemente la tendencia ha sido negativa. Lo cierto es que falta bastante para la universalización de por lo menos tres grados de escolaridad para niños y niñas entre 7 y 12 años tal como quedó establecido en los Acuerdos de Paz, para antes del año 2000. También se ve poco factible llegar a la meta del milenio que establece la universalización de los seis grados de Primaria para el año 2015 pues la cifra actual –según los datos de la ENEI– solo está poco encima de la cifra base del año 1991 (72%).

En su informe sobre la aplicación de los DESC, el Gobierno Guatemalteco menciona que la *“cobertura escolar completa para los primeros tres grados de educación primaria... en 1995 se situaba en el 84%, alcanzando el 94% durante 1999”*<sup>40</sup>. Si bien la cobertura puede haber alcanzado esas dimensiones, el Informe de Desarrollo Humano de PNUD del año 2003 indica que solo el 40% de los niños y niñas que entran en Primaria terminan el tercer año.

Además, la asistencia real es aún menor. Según la ENCOVI del 2000 la tasa neta de asistencia está en sólo un 75% lo que revela el grado de deserción escolar<sup>41</sup>. Un porcentaje significativo sigue fuera del sistema escolar (8.7% de l@s no indígenas nunca se inscribieron en la Primaria y 19.1% de l@s indígenas). Todavía hay brechas marcadas de etnia y de género. Los niños y las niñas que finalizan la Primaria no sobrepasan el 40%<sup>42</sup>.

Cabe señalar que la modalidad que ha contribuido al rápido aumento de la cobertura – el PRONADE – ha mostrado deficiencias fuertes. El PRONADE como muchas de las políticas implementadas para cumplir con los Acuerdos de Paz, surge como un programa que el Banco Mundial ha impulsado a nivel mundial, buscando la reducción del Estado designando un papel más importante a la iniciativa privada. Tiene deficiencias en términos de calidad y de la aplicación de la educación bilingüe, con relación al rol y cumplimiento de las instituciones privadas, con relación al papel y funcionamiento de los Comités de Educación (COEDUCAs), con relación a la flexibilización laboral de los docentes, en relación al presupuesto y su sostenibilidad financiera<sup>43</sup> y en relación al traslado de costos indirectos a la población.

La educación media sigue estando en gran medida a cargo del sector privado. En el sector público la cobertura sigue siendo mínima y los indicadores de eficiencia interna son alarmantes. No es ninguna prioridad del Ministerio de Educación mejorar la situación de la educación media (Básico y Diversificado).

---

<sup>40</sup> Párrafo 211 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002

<sup>41</sup> MINUGUA, 2002.

<sup>42</sup> PNUD 2002.

<sup>43</sup> El financiamiento de PRONADE proviene de diversas vías, él más fuerte en el ámbito nacional es el IVA PAZ y en lo externo el del Banco Mundial quien aporta un préstamo de 3.3 millones de dólares en 1999 para un plazo de 4 años y el donativo del Banco de Desarrollo Alemán KFW de 20 millones de Marcos en enero de 1999 y diciembre de 2001. Adicionalmente el PNUD aportó un fondo semilla y UNICEF apoya la compra de materiales didácticos.

## b. Eficiencia interna

La eficiencia interna es baja. Aunque entre el año 2000 y 2001 la deserción escolar ha bajado, siguen siendo altos los índices de deserción (11.5% en el primer grado de Primaria), repitencia (15.23% en Primaria<sup>44</sup>, 25% en el primer grado de PRONADE<sup>45</sup>, y 28% en el primer grado de Primaria para los estudiantes masculinos<sup>46</sup>) y tasa de no promovidos (31.8% en el primer grado de Primaria)<sup>47</sup> lo cual relativiza el aumento cuantitativo de cobertura. En el nivel primario, en promedio un/a docente atiende a 30 alumnos/as. Además un 67.41% de los alumnos y alumnas de la Primaria, no tienen la edad apropiada para su grado.<sup>48</sup>

## c. Servicios de apoyo

En relación a los servicios de apoyo, existen problemas constantes en la distribución de los mismos. Los textos son insuficientes y muchas veces no llegan al igual que los desayunos y almuerzos escolares.

## d. Alfabetización

Según los datos de la ENEI, en el año 2002, el 72.5% de la población de 15 años o más sabía leer y escribir<sup>49</sup>, comparado con el 68.2% en el año 2000. La tasa masculina subió de 77.2% al 80.2%, la femenina del 60.2% al 65.4%. En la población indígena únicamente el 58.3% de las personas de quince años o más saben leer y escribir.

En cuanto a la alfabetización de jóvenes (de 15 a 24 años), ésta ha subido de 75% en 1989 y 81.7% en 2000, a 86% en 2002. Aunque la tendencia es positiva, siguiendo este ritmo, no se alcanzaría la meta del milenio (100% de jóvenes alfabetizados).

En los últimos dos años la Dirección de Educación Extraescolar (DIGEEX) ha experimentado recortes presupuestarios lo cual demuestra que la educación extraescolar no está siendo prioridad del Ministerio de Educación MINEDUC. La cobertura del programa es mínima, en el año 2000 se cubrió un total de 12,320 personas.<sup>50</sup>

## e. Calidad de la educación

En junio del año 2002 se inició la *profesionalización docente* de alrededor de 62,000 docentes y directores de escuelas de Preprimaria y Primaria. El pensum incluía una

---

<sup>44</sup> MINEDUC, Anuario Estadístico 2001.

<sup>45</sup> PRODESSA, 2002.

<sup>46</sup> MINEDUC, Anuario Estadístico 2001.

<sup>47</sup> MINEDUC, Anuario Estadístico 2000.

<sup>48</sup> MINEDUC, Anuario Estadístico 2001.

<sup>49</sup> PNUD, 2002.

<sup>50</sup> PRODESSA, 2002.



parte general donde entre otros se abordaban cultura y pueblos indígenas; historia y situación socioeconómica del país y otra parte de adaptación a los nuevos pensums. Desafortunadamente, a partir de la huelga magisterial que se dio inicios del 2003, se suspendió el proceso de profesionalización (después de un semestre) y no se sabe si se reiniciará o no. Tampoco se ha avanzado con la reforma de las Escuelas Normales, ni siquiera se sabe de qué manera se la va a reformar.

A pesar de significar un avance importante la aprobación del *currículo de Primaria* en el mes de octubre del 2002, cabe mencionar que no está integrada de manera satisfactoria la cuestión de género<sup>51</sup>. En el año 2003 ya se ha empezado a trabajar con el nuevo currículo, pero hay problemas en la aplicación pues hacen falta las guías metodológicas, hubo atraso en la impresión de los nuevos textos, y particularmente preocupa la falta de preparación adecuada del Magisterio que se iba a dar en el proceso de profesionalización. En la educación inicial el nuevo currículo ya se viene implementando desde el inicio del 2002.

La perspectiva de género no se ha incorporado de manera adecuada ni en la fracasada profesionalización docente ni en la transformación curricular. Únicamente se han eliminado estereotipos pero no se ha avanzado en otros aspectos como interacción alumnos alumnas; comportamiento y actitudes del personal docente.

## f. Educación bilingüe

Aunque el Gobierno Guatemalteco menciona que “el Ministerio de Educación, a través de la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI), ha expandido la educación bilingüe a 1.771 escuelas, en los municipios donde reside más del 50% de la población indígena”<sup>52</sup>, la generalización de la educación bilingüe en todos los municipios de mayoría indígena es nada más una meta de la Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBI). Una meta elogiada pero no hay proyecciones ni plazos para lograrla lo cual permite mucho margen a la administración respectiva. Existen problemas de calidad y cobertura de las escuelas de DIGEBI. El rendimiento evaluado por el MINEDUC tuvo los peores datos en las escuelas de DIGEBI lo cual demuestra que hay problema de orden metodológico<sup>53</sup>. La cobertura es escasa, solo un 24.8% de los estudiantes mayas reciben una educación con pertinencia lingüística y cultural<sup>54</sup>. Hay muchos maestros bilingües en el sistema pero están ubicados fuera de su región lingüística. No hay una política de reubicación, únicamente se pueden mover los maestros y maestras cuando hay plazas vacantes. Aparte hay mucha dependencia de la cooperación externa lo cual pone en riesgo la sostenibilidad de DIGEBI. DIGEBI continúa mal en términos presupuestarios. En el año 2002 se han creado tres Escuelas Normales para Maestros Bilingües lo cual es positivo pues hasta ahora no ha habido maestros que manejan su idioma en todas sus dimensiones.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Párrafo 15 I del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002

<sup>53</sup> PRODESSA, 2002.

<sup>54</sup> MINUGUA, 2002.

En el año 2002 se formaron alrededor de 2000 maestros bilingües, lo cual aumentó la cantidad de maestros de DIGEBI. A partir de la profesionalización se suponía que todos los maestros debían aprender el idioma de la región. Otro vacío que quedó con la suspensión de ese proceso.

## g. Becas para niñas y niños

El Programa de Becas para Niñas (y Niños) ha sido ampliado, llegando a 71,386 becas en el 2001. En el primer año de su funcionamiento, se entregaron 191,571 becas a niños y niñas pobres (dentro del programa de Becas Educación para la Paz). A pesar de significar un avance importante en términos de cobertura, es significativo indicar que la entrega de becas ha sido irregular y que ha habido problemas de identificación de los beneficiarios. Resultado de eso es que fueron beneficiadas familias que no tenían necesidad, excluyendo a otras que sí la tienen. Además la cantidad es bastante baja (Q 300.00/año). En el año 2002 no ha habido incremento en la dotación de becas y muchas no se han pagado. Tampoco hay aumento presupuestario para el año 2003 lo cual implica que no se podrá ampliar la cobertura así que será difícil lograr la meta de dotación de 250,000 becas a niños y niñas en situación de extrema pobreza.

## h. Financiamiento

El gasto público en el sector de educación es de los más bajos en el mundo. Datos del informe global de PNUD 2003, demuestran que entre 1998 y 2000, únicamente seis países en el mundo han tenido menor inversión en educación (en relación al PIB) que Guatemala (Sierra Leone, Haití, Swaziland, Myanmar y Guinea Ecuatorial y Ecuador) –y desde ese entonces no ha cambiado la tendencia presupuestaria.<sup>55</sup>

El Gobierno Guatemalteco en su informe de la aplicación de los DESC habla de “*mejorar la relación presupuesto/ PIB anualmente e incrementar la asignación presupuestaria anual para preprimaria y primaria*<sup>56</sup>” y de que “*en el Plan de Gobierno 2000-2004 se establece el compromiso de duplicar el presupuesto del Ministerio de Educación*<sup>57</sup>”.

En el 2002 el sector educación llegó a un 2.5% del PIB<sup>58</sup>, representando una baja en comparación al año anterior (2.7% en el año 2001). El presupuesto programado para el año 2003 sigue con un crecimiento nada más que vegetativo (400 millones más que el año pasado).

Es sumamente preocupante esta situación ya que la cantidad de dinero invertido es el factor principal para lograr las metas establecidas. Hay amplios esfuerzos desde el movimiento social para lograr un incremento en el presupuesto pero resulta difícil lograrlo.

---

<sup>55</sup> Sirvan como referente el gasto de los demás países centroamericanos: Honduras 4% del PIB, El Salvador 2.3% del PIB, Nicaragua 5% del PIB, Costa Rica 4.4% del PIB.

<sup>56</sup> Párrafo 223 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>57</sup> Párrafo 238 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>58</sup> MINUGUA, 2002.

## Conclusiones

El acceso a la Primaria, si bien ha habido una tendencia positiva en algunos años, en los últimos dos, ésta se ha revertido. A esto se agregan indicadores alarmantes de ausencia, deserción y repitencia. En la alfabetización hay avances pero no son suficientemente rápidos.

El aumento de cobertura se ha logrado a través de unos mecanismos (PRONADE) impulsado por los organismos financieros internacionales que prepara el camino a la transnacionalización de los servicios públicos, incluyen la flexibilización laboral, y un concepto mal entendido de descentralización –que descentraliza la ejecución, NO el diseño de políticas y programas.



## 5. Salud y protección a la maternidad

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. (Artículo 12.1)*

*“Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”. (Artículo 12.2)*

### a. Cobertura de los servicios de salud

En términos de cobertura, ésta se ha incrementado en los últimos años a través del Sistema Integrado de Atención en Salud (SIAS), un modelo impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que reduce las cargas sociales al Estado, trasladándolas al sector privado por un lado y a la misma población por el otro. Alrededor del 90% del personal requerido es personal voluntario y el personal contratado está expuesto a la flexibilización laboral, no gozando de prestaciones laborales. Las empresas contratadas, son empresas que muchas veces no tienen experiencia, y que abordan la salud como una actividad comercial en regiones donde las actividades de salud no son atractivas para la empresa privada<sup>59</sup>.

Se atiende cuatro programas: Atención materno –infantil; atención infantil preescolar; atención ambiental; atención a demandas de emergencia y morbilidad.

<sup>59</sup> PRODESSA, 2001.

La cobertura es del 55% de la población sin acceso pero la cantidad y calidad de los servicios ofertados es limitada. Es un programa que ha descansado mucho en la Cooperación Internacional (alrededor del 40% de su presupuesto más el voluntariado de los cubanos médicos) por lo cual es dudable su sostenibilidad.

Un 20% de la población sigue sin acceso a ningún servicio de salud institucional<sup>60</sup>. Además 69 % de los establecimientos de salud pertenecen al sector privado (52%) u ONGs (17 %), únicamente 27% al MSPASS y 2% al IGSS.<sup>61</sup>

## b. Financiamiento

La situación de la salud se ve afectada por el bajo gasto e inversión en salud. El gasto público en salud tradicionalmente ha sido bajo, y ha estancado desde el 1999 en el cual alcanzó el 1.4% del PIB, mientras en el año 2002 había bajado al 1.3% del PIB. El gasto es de los más bajos en América Central<sup>62</sup>.

## c. Acceso a insumos médicos

En cuanto a insumos médicos, hace falta equipo, personal capacitado y medicinas<sup>63</sup>.

Las siguientes cifras ilustran esta situación: en términos de acceso a medicamentos, Guatemala se encuentra en la categoría de países con poco acceso, según el informe de PNUD 2003.<sup>64</sup> En cuanto a personal capacitado, hay nueve médicos por 10,000 habitantes<sup>65</sup>, y en cuanto a infraestructura, existen 36 hospitales por una población de casi 12 millones personas lo cual en la práctica significa una cama hospitalaria por 1000 personas.

En relación a los medicamentos, actualmente en Guatemala alrededor del 70% de los mismos son genéricos,<sup>66</sup> es decir copias relativamente baratas de los medicamentos patentados de las grandes empresas farmacéuticas. Existe el peligro que con la (posible) implementación del CAFTA y/ o del ALCA, se impida la venta de medicamentos genéricos lo cual afectaría fuertemente el acceso popular a los medicamentos.

## d. Mortalidad infantil

Todo esto es producto de los pocos avances que ha habido en materia de salud. Se ve que particularmente para la población rural e indígena las estadísticas en salud siguen siendo alarmantes, lo cual se verá en seguida.

---

<sup>60</sup> PNUD, resumen ejecutivo 2003.

<sup>61</sup> Párrafo 199 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>62</sup> Honduras y El Salvador en el año 2000 presupuestaron una cantidad de 4.3% y 3.8% del PIB, respectivamente a salud.

<sup>63</sup> COS, 2003.

<sup>64</sup> Existen cuatro categorías: muy bueno acceso, buen acceso, poco acceso y muy poco acceso.

<sup>65</sup> OPS, Perfil de Salud en Guatemala, [http://newweb.www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp\\_320.htm](http://newweb.www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp_320.htm)

<sup>66</sup> exposición Mario Godínez, 5 de septiembre del 2003

Según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2002, la tasa de mortalidad infantil entre 1997 y 2002, fue 39 por 1,000 nacidos vivos, en comparación con 48 entre 1992 y 1997; la meta del milenio es reducir esta tasa a 17 por 1,000 nacidos vivos en el año 2015; lo cual siguiendo la tendencia de los últimos años (73 entre 1982 y 1987) se ve posible pero requerirá de un compromiso fuerte del Gobierno.

La tasa de mortalidad de la niñez ha bajado de 65 entre 1992 y 1997 a 53 entre 1997 y 2002. La meta del milenio es reducirla a 23 en el año 2015. Aunque, tomando en cuenta que desde la época 1982-1987 cuando todavía murieron 100 niños y niñas de 1,000 nacidos vivos, sí ha habido una reducción significativa de esta cifra, siguiendo la tendencia de los últimos años, no se alcanzará la meta del milenio.

La edad de la madre y su escolaridad inciden claramente en la mortalidad infantil. No hay grandes diferencias por grupo étnico pero sí por área de residencia (área rural, 48 versus área urbano, 35).

Las principales causas de mortalidad infantil son enfermedades que se podrían prevenir, especialmente respiratorias y diarreicas, detrás de las cuales está la desnutrición que incide aún antes del parto.

Entre 1990 y 1997 el 15% de los recién nacidos tenían bajo peso al nacer.<sup>67</sup> Casi una tercera parte de los niños y niñas entre 12 y 23 meses no tienen un carné de vacunación (31.4%).<sup>68</sup> Si bien se logró aumentar la cobertura de vacunación de poliomielitis, el sarampión todavía no está erradicado.

## e. La salud reproductiva

En relación a la salud reproductiva<sup>69</sup>, ésta se refleja con los indicadores siguientes: cifras de edad del primer embarazo; tasa de fecundidad; tasa de mortalidad materna; conocimiento de y acceso a métodos anticonceptivos.

### **Edad del primer embarazo**

El 29.6% de las adolescentes de 18 años ya han sido embarazadas y el 24% ya son madres<sup>70</sup>. El porcentaje de las adolescentes que son madres disminuye considerablemente con el nivel de educación y la residencia urbana. Cuatro veces más (28%) adolescentes sin educación ya son madres, en comparación con 7% entre aquellas con educación media o superior. La tendencia de fecundidad en los últimos tres quinquenios en el grupo de 15 – 19 años no ha disminuido. El uso de anticonceptivos en ese grupo de edad es muy bajo (7.5%).<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala01sp/cap.12.htm>

<sup>68</sup> ENSMI 2002.

<sup>69</sup> Definida como "un estado general de bienestar físico, psíquico, personal y social en todos los aspectos relacionados con la sexualidad humana, con las funciones y procesos del sistema reproductivo, con una vida sexual coherente con la propia dignidad personal y las propias opciones de vida que conduzcan a disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, así como la libertad de procrear o no, y de decidir cuándo y con qué frecuencia, de una forma responsable."

<sup>70</sup> ENSMI, 1998/99.

<sup>71</sup> PNUD 2002.



### ***Mortalidad materna***

Los índices de mortalidad materna siguen siendo alarmantes. Para el año 2002, se registra una tasa promedio de 153 muertes por 100,000 nacidos vivos<sup>72</sup>. Las muertes registradas podrían ser evitadas con mejoras relativamente sencillas, basadas en la atención adecuada del embarazo, parto y postnatal. La meta del milenio es bajar la mortalidad materna a 55 muertes por 100,000 nacidos vivos, meta inalcanzable si se sigue la tendencia actual (219 en 1989, 186 en 1998, 153 en 2002).

Las cifras de atención prenatal, durante el parto y post-parto muestran un importante déficit que incide en los altos índices de muerte materna e infantil. Durante el embarazo, 60% de las mujeres reciben atención prenatal por personal calificado (48% con médicos y 12% con enfermeras)<sup>73</sup> y un 15.7% de mujeres no recibe atención ninguna<sup>74</sup>. En el momento del parto, únicamente un 42.1% de las mujeres son atendidas en un establecimiento de salud y un 41.4% son atendidas por personal calificado; alrededor de 50% son atendidas por comadronas<sup>75</sup>. Este dato se incrementa en función de la ubicación geográfica (55.4% del área rural) y pertenencia a grupo étnico (63.7% de las indígenas).

La mortalidad en las madres-adolescentes es prevenible en gran medida, ya que se cuenta con tecnología y conocimiento científico para prevenirla. Está condicionada por patrones culturales, socioeconómicos, áreas de residencia, etnia, educación y por la limitada extensión de cobertura en los programas de salud y salud reproductiva.<sup>76</sup>

### ***Tasa de fecundidad***

La tasa global de fecundidad para el período 1999-2002 es de 4.4 hijos o hijas por mujer. Hay diferencias entre el área urbana (3.4) y rural (5.2), grupo étnico (indígenas 6.1. y ladinas 3.7) y según el nivel de educación.<sup>77</sup> Llama la atención las grandes diferencias que existen entre hijos/as e hijos/as deseados/as. En el 20% de la población más pobres ésta diferencia llega a 2.4 (es decir, desean en promedio 2.4 hijos/as menos de los/las que tienen), en el segundo y tercero quintil a 1.7 y 1.1. respectivamente. Esto evidencia la dificultad de acceso a información sobre y uso de anticonceptivos.<sup>78</sup>

### ***Conocimiento de y acceso a métodos anticonceptivos***

Si bien el número de mujeres en edad reproductiva que alguna vez han oído sobre métodos anticonceptivos (de a 91.5% en el año 2002) no es tan bajo, siguen presentándose los porcentajes más bajos de uso de anticonceptivos en la región<sup>79</sup>.

En general, 43.3% de las mujeres en unión usan anticonceptivos, 34.4% métodos modernos y 8.8% métodos tradicionales. En la población indígena únicamente son 23.8%, en las mujeres rurales 34.7%, en las mujeres sin educación 24.7% las que usan anticonceptivos.

---

<sup>72</sup> MINSa, 2002.

<sup>73</sup> ENSMI, 1998/99.

<sup>74</sup> ENSMI 2002.

<sup>75</sup> ENSMI, 2002.

<sup>76</sup> PNUD 2002.

<sup>77</sup> ENSMI 2002.

<sup>78</sup> PNUD 2002.

<sup>79</sup> *Ibid.*

Todas estas cifras, y particularmente la brecha entre conocimiento y uso de anticonceptivos, indican la necesidad de mejorar el acceso que tiene la población a los métodos anticonceptivos. El hecho que el 64% de las usuarias consiguen información y anticonceptivos en el sector privado y sólo un 25% de las usuarias en el sector público, confirma la debilidad de éste.

La salud reproductiva sigue siendo una necesidad urgente en Guatemala.

## f. VIH-Sida

Alrededor del tema de VIH-Sida, todavía hay bastante desinformación en la población. El 11.2% de las mujeres en edad reproductiva creen que hay curación para el Sida. Sólo el 12.7% de las mujeres creen que no hay que usar jeringas usadas y solo un 13.4% que hay que tener cuidado con las transfusiones de sangre.<sup>80</sup>

Si bien la incidencia de la infección del VIH-Sida (4,369 en el año 2001<sup>81</sup>), en comparación con otros países pobres, no es muy alta, ha ido en aumento. Se estima que la prevalencia del VIH en personas de 15 a 49 años pasó de 0.05% en 1990 a 0.85% en 2001. Si se mantuviera esa tendencia, el porcentaje de personas infectadas por el VIH, se duplicaría para el 2010, lo cual no es compatible con la meta de reducir la prevalencia al 0.6% en 2015. A pesar de que se creó una Ley General del VIH-Sida, las acciones gubernamentales para combatirlo apenas están iniciando<sup>82</sup>. Si bien el IGSS provee a sus clientes infectados con la medicina necesaria, dentro del sistema de salud pública sólo alrededor de 200 personas tienen acceso a la misma. El presupuesto asignado al Programa Nacional de Prevención y Control de ETS/VIH/Sida desde el año 2002 ha sido de Q 5 millones, un monto que no ha sido ejecutado por falta de capacidad de ejecución y porque el Ministerio de Salud no pasó todos los fondos.

## Conclusiones

A pesar de haberse aumentado la cobertura de salud, falta mucho para universalizarla, no tomado en cuenta las deficiencias graves de calidad en los servicios ofrecidos. Los indicadores de salud siguen preocupantes, con dificultades y/o imposibilidad de alcanzar las metas del milenio.

El aumento de cobertura en salud, al igual que en educación, se ha logrado a través de un mecanismo (SIAS) impulsado por los organismos financieros internacionales que prepara el camino a la transnacionalización de los servicios públicos, apuesta a la flexibilización laboral, y tiene un concepto mal entendido de descentralización –que descentraliza la ejecución, NO el diseño de políticas y programas.

<sup>80</sup> ENSMI, 2002.

<sup>81</sup> PNUD 2002.

<sup>82</sup> PNUD 2002.



## 6. Seguridad Social

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. (Artículo 9)*

### a. Cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social atiende dos programas: el Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) y el programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS).

En relación a la afiliación al IGSS, el Instituto de Seguridad Social que garantiza protección para el embarazo, accidentes y jubilación, además del servicio médico, en el año 2001, únicamente el 24.6% de la PEA (Población Económicamente Activa) fue afiliada. Además, la tendencia de los últimos años ha sido una baja constante de afiliados/as, lo cual ilustran los siguientes datos<sup>83</sup>:

CUADRO 3: Cobertura del IGSS por año

1996	1997	1998	1999	2000	2001
27.4%	26.3%	26.4%	25.6%	25.1%	24.6%

Mientras en la región metropolitana el grado de afiliación es relativamente alto (57.6%), en Noroccidente (4.2%), Suroriente (7.6%), Petén (8.3%) y Norte (9.4%), la cobertura es prácticamente inexistente. Destacan los departamentos con alto porcentaje de población indígena como son Totonicapán, Huehuetenango y Quiché donde se presentan porcentajes menores al 5%.

En relación a la población total, al 31 de mayo de 2003, la población protegida ascendió a 2,176,174 personas, lo cual equivale el 17.08% de la población. De los 2,176,174 personas protegidas, 958,232 son contribuyentes.<sup>84</sup>

### b. Protección a la familia y a la maternidad

*“Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges” (Artículo 10.1)*

<sup>83</sup> PNUD 2002, con datos del IGSS e INE.

<sup>84</sup> Congreso de la República de Guatemala, Situación actual y real del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2003.

En Guatemala, la familia no cuenta con ningún tipo de protección. En términos socioeconómicos, los datos mencionados en los capítulos anteriores y los siguientes indican cuál es el nivel de vida que la mayoría de las familias guatemaltecas está teniendo. Sirva la siguiente tabla para ilustrar de nuevo esta situación:

CUADRO 4: **Situación socioeconómica de las familias guatemaltecas**

Familias en pobreza	57 %
Familias en pobreza extrema	21 %
Niños y niñas desnutrido/as	49.3 %
Tasa neta de escolaridad primaria	75.5 %
Ingreso promedio hombres	Q 1,624.90 (US\$ 208.3)
Ingreso promedio mujeres	Q 1,223.44 (US\$ 156.85)
Salario mínimo agrícola versus canasta básica alimentaria	51.4 %
Trabajo infantil de varones	30.5%
Trabajo infantil de mujeres	16.1%



La inexistencia de una red social de protección a las familias pobres en tiempos de crisis incide mucho en el trabajo infantil en Guatemala (ver capítulo 7.c).

No hay ninguna política que genere condiciones favorables para la procreación de hijos e/hijas, al mismo tiempo de no ofrecer suficiente información sobre la planificación familiar.

El ordenamiento penal violenta las bases del matrimonio ya que éste no se contrae con el libre consentimiento al mantener todavía normas penales y civiles. El Código Penal guatemalteco mantiene una norma (Artículo 200) en donde se da la posibilidad de quedar exento de responsabilidad penal, quedando impune un delito si se contrae matrimonio con la víctima. Esto va en contra del Código Civil que establece que el matrimonio es una institución social cuya premisa fundamental es el consentimiento espontáneo, libre de vicios y planificado por los contrayentes, lo cual implica la voluntad y la aceptación de la mujer y del hombre para formar una familia<sup>85</sup>.

*“Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social”.* (Artículo 10.2)

<sup>85</sup> CLADEM GUATEMALA, Informe Alternativo ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde una Perspectiva de Género, Guatemala, Junio 2003.

En relación a este artículo, se puede observar que en el año 2001 únicamente 24.6% de la población económicamente activa tuvo acceso a la seguridad social y por lo tanto al derecho de pre y pos natal (en total 12 semanas). Es decir, la mayoría de las mujeres guatemaltecas económicamente activas –y mucho menos las no económicamente activas–, no tienen “derecho” a descansar antes y después del parto lo cual implica amenazas serias para la salud de la Mujer.

En muchas maquilas se despide a las mujeres embarazadas, situación que en muchos casos obliga a las mujeres a optar por abortar –por ser ilegal, evidentemente en condiciones inadecuadas que afectan la salud.

### c. Protección a la vejez

Pese a la revalorización de las pensiones realizada en el presente año, el monto de las mismas no alcanza para cubrir la canasta básica<sup>86</sup>. Ante la falta de respuesta del IGSS, el 22 de septiembre del 2003 los pensionados tuvieron que ir a la calle para demandar aumentos a sus pensiones que en buena parte se sitúan alrededor de Q 300.00.<sup>87</sup>

### d. Políticas del IGSS

Un tema de interés público en los primeros meses del presente año, ha sido un grave caso de corrupción en el IGSS. Los fondos de la seguridad han sido saqueados por más de Q 960 millones, a través de fideicomisos, con la participación de miembros de la Junta Directiva.



Aparte de este problema de corrupción y el anterior mencionado de cobertura, el IGSS enfrenta problemas serios: un diagnóstico de una Comisión Específica del Congreso que se formó para analizar el desempeño del IGSS, encontró que la infraestructura hospitalaria no es suficiente para atender los requerimientos de consulta externa de los afiliados y afiliadas; hay escasez de equipo médico y de los medicamentos necesarios; la calidad de los medicamentos ha sido cuestionada por los usuarios; no se cuenta con el personal médico suficiente hay alta rotación de los funcionarios; burocracia administrativa excesiva; existe una serie de servicios que se han contratado fuera y cuyos costos han sido más altos que al realizarse por personal permanente de la institución, lo cual hace pensar que fuera en beneficio de algún interesado<sup>88</sup>.

No se conocen de planes para la incorporación de los trabajadores informales, independientes, microempresa, trabajadores rurales ni para la ampliación y extensión del programa de Enfermedad Maternidad y Accidentes (EMA) al resto del país, programas de seguros de desempleo y paro forzoso o mejora de prestaciones, ampliación de la protección a dependientes de menores de edad, etcétera.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> Congreso de la República, 2003.

<sup>87</sup> Prensa Libre, 23 de septiembre del 2003.

<sup>88</sup> Congreso de la República, 2003.

<sup>89</sup> COS, 2003.



El tipo de políticas y reformas que se promueven, con más fuerza después de revelar la corrupción, corresponden a los lineamientos del BID en función de privatizar la seguridad social, particularmente los fondos de retiro. En este modelo (que no se ha aplicado todavía pero sí se está discutiendo) la solidaridad inter e intrageneracional todavía reivindicado por el Gobierno Guatemalteco en su Informe al ECOSOC (*“El régimen de seguridad social está estructurado sobre un mecanismo financiero de gran significado en la vida económica del país, dando lugar a una redistribución de los ingresos directos que conduce a una mejor justicia distributiva”*<sup>90</sup>) se ve remplazada por un fondo individual, que además ya no es tripartito (entre el individuo, el patrón y el Estado) sino exclusivamente a cargo del individuo. Ganadores de este modelo son las empresas privadas que ofrecen estos servicios, perdedores toda aquella población (más pobre) a la cual hasta ahora el mecanismo redistributivo inherente en el seguro social ha permitido sobrevivir.

## Conclusión

El porcentaje de PEA cubierta por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ha ido en decremento (actualmente menos de la cuarta parte de la PEA) puesto a que cada vez menos personas están ocupadas en el sector formal. No existe una política para ampliar la cobertura del seguro social al sector informal. Esto genera una alta inestabilidad y vulnerabilidad a los y las trabajadoras y sus familias, particularmente en caso de accidentes, embarazos y vejez.



## 7. Derechos de la niñez y juventud

*“Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”.* (Artículo 10.3)

### a. Aspectos socio-económicos de la niñez y juventud

Sólo el 17% del total de la niñez y juventud guatemalteca (0 a 18 años), una población que representa el 51.6% de la población guatemalteca, tienen sus necesidades básicas cubiertas.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Párrafo 124 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>91</sup> MINUGUA, 2000.

Guatemala muestra los más altos índices de desnutrición crónica y trabajo infantil del continente. Además, se estima que el analfabetismo alcanza alrededor del 29.8% de la población, indicadores que se acentúan con la población indígena que vive en los lugares más postergados del país y que fueron también los más afectados por el conflicto armado interno.

## b. Violencia y delincuencia

Esta situación bastante delicada se agrava por la existencia de prostitución infantil, violencia intrafamiliar y delincuencia juvenil. Se calcula que en la ciudad capital existen 90 “maras” con aproximadamente 10,000 integrantes activos. Además se evidencia el fenómeno de la denominada “callejización”.<sup>92</sup> En 1998 (dato más reciente) se reportó que había 6,494 niños, niñas y adolescentes en la calle<sup>93</sup>.

Las niñas se encuentran en una posición de mayor desventaja debido a la desigualdad estructural de género en cuanto a trato y oportunidades.

Las estadísticas indican que siete de cada diez niños y niñas son maltratados en Guatemala<sup>94</sup>. Sin embargo, hay pocas denuncias. De las denuncias reportadas, el mayor porcentaje (27%) de los niños y niñas maltratados solamente tenía un año de edad, el 16% dos años y el 15% tres años<sup>95</sup>.

Datos preliminares de la Encuesta Nacional Materno Infantil del 2002 demuestran un cuadro crítico en relación al maltrato físico: un 31.8% de las mujeres y un 28.1% de los hombres opinan que el castigo físico es necesario para educar a los hijos.

Por último, MINUGUA investigó la existencia de graves violaciones a las garantías constitucionales y procesales en la jurisdicción de menores que permite la confusión entre niños víctimas y adolescentes transgresores.

## c. Trabajo infantil

Datos del año 2000 (ENCOVI) indican un número de 937.530 trabajadores y trabajadoras infantiles (de 5 a 17 años). Se estimó que 30.5% de los varones entre 5 y 17 años y 16.1% de las mujeres entre 5 y 17 años trabajan como población económicamente activa, en su mayoría (73%) provenientes del área rural<sup>96</sup>. Se desempeñan en labores agrícolas, en la manufactura, en el comercio y en los servicios domésticos, y en algunos casos no tienen otra opción que la búsqueda de desperdicios en los basureros y la prostitución.

---

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> PNUD, entrevista con Casa Alianza.

<sup>94</sup> CIPRODENI, 2001.

<sup>95</sup> CONACMI, 2001.

<sup>96</sup> <http://www.ipec.oit.or.cr/region/paises/guatemala.shtml>

A pesar de que “en 1996, se firmó el memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por medio de que se asume el compromiso de adoptar las estrategias del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)”<sup>97</sup>, parece que esto no ha tenido ningún impacto. Al contrario, la tendencia del trabajo infantil va para arriba. En el año 1994 el índice era de 7.9%, llegando al 23.5% en el 2000.<sup>98</sup>

Otro dato nos ofrece la ENIGFAM del 1998/99. Dice que el 34.1% de los niños y niñas que tienen entre 7 y 14 años trabaja ya sea como parte de la población económicamente activa o en quehaceres del hogar. Tanto la Constitución Política de la República como el Código de Trabajo prohíben trabajo a esta edad. Esto refleja un significativo incremento del trabajo infantil ya que en el año 1994 el porcentaje del trabajo infantil era del 28.6%.<sup>99</sup>

Esta situación genera efectos negativos en el desarrollo de la niñez ya que un 37.5% de la población de 7 a 14 años es directamente afectada en su educación escolar por causa del trabajo infantil, ya sea por ausentismo, deserción o repitencia.

## d. Adopciones

Otro problema grave en Guatemala es la carencia de una legislación que regule las adopciones, a pesar de ser Guatemala uno de los países con los más altos índices de adopciones internacionales. Del número total de adopciones (1636 en 1999), un 98% es internacional y un 99% se tramita por vía notarial, sin previa aprobación del juez. Por lo tanto no hay control estatal del origen del niño, del consentimiento libre de los padres biológicos ni de la idoneidad del adoptante.

La falta de legislación, la ausencia del control estatal y el alto ingreso que aportan las adopciones internacionales, son tres factores que influyen en la existencia de redes internacionales de tráfico de niños en Guatemala.

## e. Políticas públicas y financiamiento

Los hogares temporales recogen niños víctimas de violencia, abandono o en situación de riesgo o peligro. Existen dos tipos de hogares temporales: los que dependen de la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia de la República y los centros privados. En los centros de la Secretaria de Bienestar Social, el principal problema es la escasa atención profesional, básicamente psicológica, lo cual complica el tratamiento de rehabilitación de los niños. Las carencias presupuestarias ocasionan que la cantidad de centros y su dotación de personal resulten completamente insuficientes.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Párrafo 150 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002

<sup>98</sup> <http://www.radiouniversidad.org/secciones/analisis/EI%20trabajo%20infantil%20en%20Guatemala.html>

<sup>99</sup> MINUGUA, 2000.

<sup>100</sup> MINUGUA, 2000.



La Procuraduría de la Nación (PGN), a través del “Programa rescate” de su Procuraduría de la Niñez, también trabaja en la protección de niños víctimas de abusos, maltratos o en situación de riesgo o peligro. A raíz de la reducción presupuestaria de la PGN y del cierre de sus delegaciones departamentales, la atención de dicho programa en el interior de la República se vio sumamente afectada, así que actualmente casi exclusivamente funcionan en la capital.

El Código de la Niñez y Juventud (Decreto 78-96) –un esfuerzo de adecuar la legislación entre ONG, OG, UNICEF y otras agencias internacionales que estaría en concordancia tanto con la Constitución Política de la República como con la Convención sobre los Derechos del Niño– que fue unánimemente aprobado por el Congreso en 1996 y debió entrar en vigencia en septiembre del 1997, por presión pública fuerte de grupos de interés su entrada en vigencia se pospuso cuatro veces y aún después de haber consensuado una propuesta con los sectores conservadores que antes se habían opuesto, en el año 2000 se postergó indefinidamente su entrada en vigencia.<sup>101</sup>

El gasto público dirigido a la niñez y la juventud es bajo. La mayoría de los programas relacionados son ejecutados por la Secretaría de Bienestar Social de la República y su total asciende únicamente a Q 12,167,378. El Consejo para la Juventud (CONJUVE) ejecuta un programa de organización y formación de la juventud de Q 6,919,255.

## **Conclusión**

El trabajo infantil, en lugar de erradicarlo, ha ido incrementando considerablemente. La economía familiar cada vez depende más del trabajo de los hijos e hijas lo cual tiene efectos negativos en su asistencia y rendimiento escolar.

---

<sup>101</sup> MINUGUA, 2000.

## 8. Empleo y derechos laborales

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”. (Artículo 6.1)*

*“Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”. (Artículo 6.2)*

### a. Empleo

Los datos recientes sobre el empleo indican que si bien la tasa de participación ha subido considerablemente (de 49.7% en 1989 a 60.7% en 2002), fundamentalmente por la mayor integración de las mujeres (de 24.5% a 42.7%), el porcentaje de personas ocupadas en el sector formal ha bajado. Mientras en 1989 el 33.3% de la PEA trabajó en el sector formal, en 2002 únicamente fue el 28.7%, representando eso el resultado de una constante baja en el transcurso de los últimos años. Aplica en el mismo grado a hombres y mujeres, y afecta en mayor porcentaje a la población rural y la no indígena (que a pesar de esto sigue con índices claramente más bajos que la población no indígena).<sup>102</sup>

Ha subido la tasa de desempleo abierto (de 2% en 1989 al 3.1% en 2002) en un grado similar para todas las poblaciones. La tasa de subempleo visible, si bien ha bajado en relación al año 1989 (de 24% a 13.8%), en relación al año 2000 cuando llegó al 8.7% ha subido. Los ocupados no remunerados subieron del 16.5% en 1989 al 22.8% en 2002. Esto afecta particularmente a la mujer (de 14.1% al 28%).<sup>103</sup>

Poblaciones de alta vulnerabilidad son los/las trabajadores/as no calificados/as y los/las trabajadores/as familiares sin pago: la tasa de trabajadores/as no calificados/as asciende a un 32.1% (hombres) y 33.5% (mujeres) en la población indígena, y un 26.9% (hombres) y 24.3% (mujeres) en la población no indígena; mientras la tasa de trabajadores/as familiares llega al 25% (hombres) y 32.7% (mujeres) en la población indígena, y 17.7% (hombres) y 16.5% (mujeres) en la población no indígena.<sup>104</sup>

La producción de granos básicos es clave en este contexto. Según la Coordinadora Nacional de Productores de Granos Básicos (CONAGRAB) la producción de maíz, frijol, arroz, trigo y sorgo genera anualmente casi 51 millones de jornales, la gran mayoría en el cultivo de maíz.

---

<sup>102</sup> PNUD 2003.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> ENEI 2002.



CONAGRAB estima que 3.500.000 guatemaltecos dependen directamente del cultivo de granos básicos, calculando con 800.000 productores. Como se mencionó anteriormente, desde el año 1992 se han perdido 240.000 jornales por año, y la implementación del TLCAUSA amenaza con eliminar muchos más.<sup>105</sup>

En general, se puede observar un aumento de trabajadores/as en el sector informal lo cual tiene implicaciones en sus condiciones de trabajo, particularmente salario mínimo y seguro social<sup>106</sup>.

En cuanto a la libre selección del trabajo, si bien está contemplado en el Código Laboral, en la práctica la necesidad obliga a la mayoría de la población aceptar trabajos con condiciones laborales infrahumanas.

## b. Salario mínimo y canasta básica

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:*

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;*
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;*
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos”. (Artículo 7)*

El salario mínimo, si bien ha ido aumentando en el transcurso de los últimos años encima del valor de la inflación (para actividades agrícolas de Q 15.95 en 1997 a Q. 27.50 en 2002, para actividades no-agrícolas de Q 17.60 en 1997 a Q 30.00 en 2002)<sup>107</sup>, sigue siendo sumamente bajo. Para actividades agrícolas un mes de 25 días de trabajo implicaría 687.50 Quetzales mientras el valor de la canasta básica de alimentos<sup>108</sup> asciende a Q 1,336.81<sup>109</sup>, es decir el salario mínimo del trabajador agrícola (cuya familia posiblemente sea más grande) apenas llega a la mitad de la canasta básica de alimentos.

A pesar de esto, la realidad todavía es más cruda y nos demuestra el siguiente cuadro sobre los ingresos de trabajadores y trabajadoras agrícolas en las fincas de la Costa Sur.

---

<sup>105</sup> Frank Garbers, 2003.

<sup>106</sup> Garoz, Byron, Susana Gauster y Víctor Ayala, Condiciones laborales en la costa sur de Guatemala, CONGCOOP, abril de 2003.

<sup>107</sup> Ministerio de Trabajo 2003.

<sup>108</sup> el valor de la canasta básica de alimentos se calcula en base a un listado de alimentos que cubre los requerimientos calóricos de una familia de 5.38 personas promedio. La canasta básica vital, aparte de la alimentación cubre otras necesidades básicas como educación, salud, vivienda, vestuario, recreación etc.

<sup>109</sup> La Hora, 5 de enero del 2002 “Salario básico será insuficiente para cubrir la canasta básica.”

CUADRO 5: Ingresos de los trabajadores y trabajadoras del campo

	TRABAJADORES AS PERMANENTES		TRABAJADORES/AS TEMPORALES	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
<b>Menos del salario mínimo</b>	57%	41%	65%	42%
<b>Alrededor del salario mínimo</b>	17%	10%	10%	7%
<b>Más del salario mínimo</b>	13%	10%	6%	7%
<b>No respuesta</b>	13%	39%	19%	44%

Fuente: CONGCOOP - CODECA, 2003

Se puede observar que la mayoría de los trabajadores y trabajadoras NO reciben ni siquiera el salario mínimo, agudizándose la situación para trabajadores(as) temporales y mujeres. Los datos oficiales confirman esta realidad, con un salario promedio de las mujeres trabajadoras en la agricultura de Q 377.16, nada más un 55% del salario mínimo.

En términos de ingresos promedios, éstos también han ido bajando en el transcurso de los últimos lo cual es particularmente preocupante ya que la inflación sube al valor de la canasta básica, dándose así cada vez un desequilibrio mayor entre poder adquisitivo de las familias y el valor de satisfacción de sus necesidades mínimas.

El ingreso promedio de los hombres bajó de Q 1,786.95 en 1989 a Q 1,624.90 en 2002, el de la mujer bajó de Q 1,526.06 a Q 1,223.44. Esta baja fue más fuerte en el área rural, en el sector agrícola, en los dueños de empresa y en los/ las trabajadores/ as por su cuenta propia. El hombre no indígena gana casi el doble del hombre indígena, y la mujer no indígena alrededor de 2.5 veces más que la mujer indígena<sup>110</sup>.

### c. Horas de trabajo

Con respecto a las horas semanales de trabajo, según datos de la Encuesta de Empleo e Ingresos 2002, el total promedio asciende a 50 (hombres) y 40 (mujeres). Sin embargo, en una encuesta realizada por CONGCOOP-CODECA en la Costa Sur, se vio que en el 84% de las fincas encuestadas se laboraba más de 48 horas a la semana, con el agravante que las horas extras no son pagadas al trabajador o a la trabajadora; y en el 91% de las fincas, se trabaja seis o siete días a la semana; en otra encuesta realizada en maquilas<sup>111</sup> resulta que las mujeres trabajan 55 horas por semana, si no hay que laborar tiempo extraordinario. En caso del tiempo extraordinario, no saben cuánto se les paga por hora extra ni su forma de cálculo.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> PNUD 2003, con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000 y ENEI 2002.

<sup>111</sup> se encuestaron 114 mujeres.

<sup>112</sup> Elizabeth Quiroa Cuellar, 2001.

## d. Prestaciones laborales

El informe del Gobierno dice que *“en Guatemala no existe ninguna categoría de trabajadores que queden excluidos legalmente del goce del derecho al descanso, el disfrute del tiempo libre, vacaciones periódicas pagadas y la remuneración de los días festivos.”*<sup>113</sup> Es cierto a nivel legislativo, pero la práctica muestra otra cara.

En relación al pago de prestaciones laborales, no hay datos en el Ministerio de Trabajo, o particularmente en la Inspección de Trabajo sobre la dimensión de la ausencia de los mismos en la realidad del trabajador. Datos concretos de un estudio realizado por CONGCOOP y CODECA en la Costa Sur demuestran que únicamente en 26% de las fincas visitadas otorgan vacaciones, y en el 35% de las fincas pagan aguinaldo<sup>114</sup>. Las mujeres trabajadoras de maquilas reportan que se descuenta de su salario cada día que faltan por enfermedad, es decir no tienen el derecho de enfermarse. Aún las que están afiliadas al IGSS, no pueden hacer la consulta médica ya que les descuentan cada hora que faltan, independiente de la causa. Cuando se les habla de si reciben prestaciones laborales, no tienen conocimiento sobre qué son tales prestaciones.<sup>115</sup> Así que el pago de prestaciones laborales, de días festivos y vacaciones es un privilegio de pocos, no la regla.

La Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo realiza inspecciones de oficio e inspecciones por demanda e las empresas para verificar el cumplimiento de la legislación laboral. Cuando no hay cumplimiento, generalmente formulan prevenciones para corregir el problema. Si después de la formulación de las prevenciones se sigue violando la Ley, hay una sanción monetaria (relativamente modesta). Si después de la multa, la empresa sigue incumpliendo, se va a juicio. En el año 2001 1,295 empresas fueron llevadas a juicio<sup>116</sup>.

Se realizaron 20,613 inspecciones por oficio y se formularon 45,251 prevenciones. Este dato es ilustrativo pues demuestra que por empresa en promedio hubo más de dos incumplimientos a los reglamentos y leyes existentes, en relación a las prestaciones laborales o seguridad e higiene en el trabajo.

## e. Seguridad e higiene en el trabajo

Desde el 1 de enero del año 1958 está en vigencia el Reglamento sobre Higiene y Seguridad en el trabajo. A pesar de que exista legislación, ésta únicamente está respetada por una minoría de empresarios. En la práctica, las sanciones de la Inspección de Trabajo no son graves (entre Q 500 y 2,500<sup>117</sup>) y además se dan después de varias oportunidades de corregir una situación que viola lo establecido en el reglamento.

---

<sup>113</sup> Párrafo 102 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

<sup>114</sup> esto tomando en cuenta que afiliación al IGSS existe en 43% de las fincas, una cantidad mayor al del promedio del país lo que nos dice que los y las trabajadoras de las fincas seleccionadas se encuentran en mejores condiciones que el promedio del país.

<sup>115</sup> Quiroa Cuellar, *op.cit.*

<sup>116</sup> Ministerio de Trabajo, Boletín de Estadísticas del Trabajo, 2001.

<sup>117</sup> Párrafo 89 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002.

Si bien el Gobierno manifiesta que *“la Dirección General de Previsión Social mantiene constante supervisión en cuanto a la aplicación de las normas de higiene y seguridad en el trabajo a través de los inspectores de higiene”*<sup>118</sup>, la realidad es diferente.

En la encuesta de CONGCOOP-CODECA resultó que en el 86% de las fincas no hubo ningún tipo de precauciones de protección de la vida y salud de los trabajadores. Únicamente en 10% de las fincas existía un botiquín de primeros auxilios.

En las maquilas, las condiciones de trabajo son tan poco adecuadas que provocan serios daños en la salud de las mujeres. Por la mala posición en el trabajo, largas jornadas, vapores, horarios que no les permiten tomar adecuadamente sus alimentos, no permiso de ir al baño, exceso de calor, inhalación de vapores de los tintes. Resultan dándose enfermedades como reumatismo, várices, hinchazón de los huesos, dolor de las manos, de los brazos, de la espalda y de las caderas, infecciones y tos. Cuando son mayores, su vejiga se daña con más frecuencia que en otras mujeres.<sup>119</sup>

En este sentido es preocupante que la COPREDEH plantea como avance que *“como parte de la promoción tendiente a crear condiciones favorables para la inversión extranjera y generación de empleo en el país, se aprobó una Ley de Maquila, dentro de la cual se autorizan zonas francas ...”*<sup>120</sup> sin proponer acciones para acabar con las constantes violaciones a los derechos laborales de los y particularmente las trabajadoras de las maquilas.

## f. Sindicatos

*“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:*

- a) *El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*
- b) *El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;*
- c) *El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*
- d) *El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”*  
(Artículo 8.1)

<sup>118</sup> Párrafo 93 del informe gubernamental sobre la aplicación del Pacto de los DESC, 26 de julio 2002

<sup>119</sup> Elizabeth Quiroa Cuellar, 2001.

<sup>120</sup> Párrafo 48 del Adendum al segundo informe periódico del Estado de Guatemala, sobre la aplicación del Pacto Internacional de los DESC 1999 - 2001.

A pesar de que la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce el derecho de libre asociación que da el marco legal para el derecho a fundar un sindicato, e igual reconoce el derecho de huelga, en la práctica no existe tal libertad de organizarse o de manifestar inconformidades. Particularmente en las maquilas y en las fincas hay represión hacia la actividad organizativa con la amenaza de despidos u otros actos de represión.

Nuevamente citando el estudio de CONGCOOP-CONDECA, éste evidenció que únicamente en el 2% de las fincas encuestadas hay sindicato. Tanto en las fincas como en las maquilas, la mayoría de los y las trabajadores y trabajadoras desconocen lo que es el sindicalismo y para qué sirve.

## g. Financiamiento

El gasto público en trabajo y previsión social se ha recortado en más del 10%, de un nivel ya bajo (Q 66.2 millones en 2002 a Q 58.3 millones en 2003).



## Conclusión

El salario mínimo actual apenas cubre la mitad de la canasta básica alimenticia. Como agravante, en muchas fincas y maquilas no se paga ni siquiera este salario mínimo. Aparte existen relaciones laborales anárquicas, sin ningún respeto por parte de los patronos a los derechos establecidos en el Código Laboral: esto, para los trabajadores implica más horas de trabajo, más días de trabajo, impactos negativos en su salud y la falta de acceso a las prestaciones laborales (vacaciones, aguinaldo, bono 14, indemnización).



## 9. Derechos de la Mujer. No discriminación

*“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”. (Artículo 3)*

### a. Datos generales

En la mayoría de los temas anteriores, se ve que en términos de acceso a los servicios sociales, al empleo, al salario, las mujeres siguen enfrentando graves desventajas frente los hombres. Veamos los indicadores más significativos:

CUADRO 6: Situación socioeconómica comparada de mujeres y hombres

	Hombres	Mujeres
<b>Alfabetismo (2002)</b>	69.7%	51.7%
<b>Años de escolaridad promedio (2002)</b>	5.7	4.9
<b>Tasa neta de escolaridad Primaria (2002)</b>	76.8%	74%
<b>Empleo, tasa de participación (2002)</b>	81%	42.3%
<b>Ingreso mensual promedio (2002)</b>	Q 1,506.29	Q 985.50 <sup>121</sup>
<b>Esperanza de vida</b>	63	69
<b>Acceso al crédito</b>	67.4%	32.6 % <sup>122</sup>

Las mujeres tienen jornadas más largas que los hombres, llegando en promedio a 17.5 horas de trabajo por día, ocho por su actividad productiva y 9.5 por su actividad reproductiva. En la niñez se reproduce este fenómeno pues las niñas invierten casi el doble del tiempo en quehaceres del hogar que los niños.<sup>123</sup>

En cuanto a la meta de milenio 4 (eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fin del año 2015), se puede observar que la diferencia se ha reducido en la Primaria (tasa neta de escolaridad de 76.8% para varones, y 74% para mujeres); al mismo tiempo ha aumentado en la Secundaria donde en el año 2002 hubo un escolaridad neta de 40.3% de los varones en comparación con 36.5% de las mujeres así que es poco probable que se alcance la meta del milenio.

<sup>121</sup> Es importante ver que se incrementó la disparidad de género del 1989 al 2002. En el 1989 recibieron el 87% de los ingresos de los hombres mientras en el 2002 únicamente el 60%, ver datos PNUD 2003.

<sup>122</sup> PNUD, 2002.

<sup>123</sup> PNUD 2002.

## b. Índice de Desarrollo Humano

El índice de desarrollo relativo a género (que mide expectativa de vida, alfabetismo, inscripción en primaria, secundaria y universitaria y salario promedio) subió de 0.502 en el año 1989 al 0.609 en el año 2000, sin embargo sigue siendo bajo, particularmente por índices educativos muy bajos. El índice de potenciación de género que mide la participación de la Mujer en la actividad política y económica de una nación, llega al 0.510 en el año 2000<sup>124</sup>, un valor que indica una desigualdad bastante grande.

## c. Participación política

En cuanto a su participación política destaca lo siguiente: Entre 1995 y 2001, la participación de mujeres en sindicatos llega al 20.4% del total de afiliados; para las elecciones del año 1999, el 18.2% de los/ las candidatos/ as a la Presidencia fueron mujeres; 20% a la Vicepresidencia; 25.7% como titulares al Parlamento Centroamericano (PARLACEN); 33.3% como suplentes al (PARLACEN; quedaron como diputadas electas un 10% del total de diputaciones y como alcaldesas únicamente un (¡!) por ciento.<sup>125</sup>

## d. Libertad en la vida privada

En cuanto a la libertad de las mujeres de tomar decisiones sobre su vida, son ilustrativos los siguientes datos de mujeres unidas o casadas:

56.1% de las mujeres indican que deben pedir permiso a su compañero para trabajar en actividades de su comunidad; 51.9% deben pedir permiso para usar algún método de planificación familiar; 50.9% para ir al médico cuando se siente enferma; y 39.2% para seguir estudiando o aprender un oficio. Según sus mismos esposos, los porcentajes todavía son más altos<sup>126</sup>.

## e. Violencia intrafamiliar

En relación a la violencia intrafamiliar, tanto hacia las mujeres como hacia los niños y las niñas, los datos estadísticas no dan mayor información pues una mínima parte de las víctimas toma la decisión de denunciar estos hechos ya que socialmente se considera que el maltrato es un problema de la esfera privada familiar. En el año 2001, se documentó un total de 882 casos de denuncia de violencia intrafamiliar en toda la República. Sin embargo, según datos de CIPRODENI (2001), en siete de diez familias hay maltrato a niños y/o niñas<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Detalles de su medición ver PNUD 2002.

<sup>125</sup> PNUD, 2002.

<sup>126</sup> PNUD, 2003.

<sup>127</sup> PNUD 2002.

Existe la siguiente legislación: De acuerdo a la ley para “Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar” el Estado de Guatemala garantiza la igualdad de todos los seres humanos en dignidad y derechos, y que el hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil tienen iguales responsabilidades.

De acuerdo al Artículo 47 de la Constitución de la República, el Estado de Guatemala debe garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia.

El Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar, PROPEVI fue creado en diciembre de 1999, a través de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, SOSEP, en el contexto de la “Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia intrafamiliar”, Decreto 97-96, del Congreso de la República, en la cual se especifica que debe existir una entidad que sea el ente rector de las políticas públicas que impulsen las acciones y Programas tendientes a lograr el bienestar integral de la familia guatemalteca.

Con la ratificación de los Convenios internacionales relacionados con el tema, el Estado Guatemalteco adquirió los compromisos correspondientes para derogar y /o modificar todas aquellas leyes y reglamentos que constituyan prácticas discriminatorias para la mujer, el hombre, el niño o la niña, los ancianos, los jóvenes y discapacitados, así como emitir todas aquellas leyes y disposiciones que contribuyan a erradicar la discriminación y la violencia intrafamiliar.

## f. Políticas públicas y financiamiento

Los Acuerdos de Paz reconocen la exclusión y discriminación hacia la Mujer, presente en la sociedad guatemalteca; y la necesidad de cambiar esta situación, empezando con el respeto a los derechos humanos, acceso a la tierra, a la educación, a la vivienda, al empleo, a la participación política, entre otros.

A partir de los Acuerdos de Paz, ha habido avances en la creación de la institucionalidad de seguimiento como el Foro de la Mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), la incorporación de las representantes de organizaciones de mujeres en el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, la creación de la Comisión Nacional de Prevención de la violencia Intrafamiliar y contra la violencia (CONAPREVI) y el Programa de Salud Reproductiva. Mediante el Acuerdo No. 200-2000, fue creada la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) la cual tiene la función de proponer la implementación de políticas de acción que contribuyan a la equidad real entre hombres y mujeres guatemaltecas, coadyuven al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de los tratados y convenios internacionales.

Existen políticas públicas dirigidas al desarrollo de la Mujer, sin embargo enfrentan problemas presupuestarios y –en el momento de aprobar leyes– el machismo de los diputados que conforman los partidos más poderosos en el Congreso. Esto ha implicado que en términos legislativos ha habido pocos avances.

Se diseñó la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres guatemaltecas y se elaboró el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006. Sin embargo, en la actua-

lidad no presentan mayores avances debido a la falta de recursos financieros y la poca voluntad a nivel sectorial de asumir las líneas estratégicas de esta política como parte de la política institucional<sup>128</sup>

El Modelo de Atención Integral para combatir la violencia intrafamiliar involucra al Estado como generador de políticas públicas, programas y acciones para fomentar relaciones de equidad social, y proponer metas sociales a alcanzar. Incluye el Rol del Estado para la prevención temprana y la búsqueda de estrategias para abordar la promoción del desarrollo humano en equidad, como una medida indispensable para enfrentar la violencia.

Sin embargo, el funcionamiento en la práctica de las instituciones que deberían atender a las personas que sí tienen el valor de denunciar a sus victimarios, carece de calidad. Según una entrevistada experta del tema, en la actualidad no hay modelos de Atención. Solo hay traslado de experiencias, no procedimientos efectivos. Hay desconocimiento del fenómeno de la violencia. El apoyo legal no es continuo. Personas y entidades estatales, no tienen clara la ruta para dar seguimiento al caso. No siempre se da apoyo psicológico. Los operadores de Justicia manejan ellos mismos, ideas y mitos equivocados con respecto a la violencia. Hacen falta los registros. No usan la boleta, y el Estado no ha creado los mecanismos para hacer que la ley se cumpla.

El Presupuesto Nacional dirigido a asuntos de la Mujer, se canaliza a través de la SE-PREM que cuenta con un monto de Q 5,918,950 en el año 2003, ni siquiera ha tenido un crecimiento vegetativo en comparación con el año 2002. El presupuesto de la Defensoría de la Mujer Indígena es tan bajo que aún su funcionamiento mínimo está amenazado.



## **Conclusión**

El Índice de Desarrollo relativo a género ha subido en los últimos años, sin embargo sigue siendo bajo, y el índice de potenciación de género que mide la participación de la Mujer en la actividad política y económica, muestra una desigualdad bastante grande. A pesar de haber creado varias instancias pro Mujer, el impacto de su trabajo ha sido limitado. Los avances son demasiado lentos como para ser factible lograr la meta del milenio en este ámbito.

---

<sup>128</sup> COS, 2003

## 10. Reforma a regímenes agrarios

*“Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales” (Artículo 11.2a)*

### a. Estructura de la tenencia de la tierra

En términos de acceso a la tierra, sigue existiendo una estructura de distribución de la tierra sumamente desigual. Los siguientes datos ilustran esta situación:

En el año 2000, el 94.1% de las fincas de menos de 10 manzanas abarcan el 18.6% de la tierra, mientras que el 1.5% de las fincas mayores a una caballería ocupan el 62.5% de la superficie.<sup>129</sup> Son datos muy similares al año 1979 lo cual demuestra que no ha habido avances en este tema.

CUADRO 7: Estructura de la tenencia de la tierra

	% DE LOS PRODUCTORES	% DE LA TIERRA
<b>Infrasubsistencia</b>	37%	3%
<b>Subsistencia</b>	59%	17%
<b>Excedentarios</b>	3.85%	10%
<b>Comerciales</b>	0.15%	70%

Fuente: MINUGUA

El dato que nos evidencia de la mejor manera la desigualdad en la distribución de la tierra, es que un sólo 0.15% de los productores agrícolas, poseen un 70% de la tierra cultivable.

Lo que todavía más llama la atención, es que del total de la tierra cultivable del país, –según la misma información de la Cámara del Agro que representa el sector terrateniente en Guatemala– el 78.7% es tierra ociosa, es decir tierra que no está siendo trabajada.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> PNUD 1999 y 2000.

<sup>130</sup> Prensa Libre, 11 de febrero del 2002.

## b. Políticas públicas y financiamiento

En términos generales, la relevancia que el Gobierno Guatemalteco da a este tema, que constituye uno de los problemas más estructurales del país y que es una de las causas más importantes del conflicto armado interno, se ve en la completa ausencia del mismo en su informe sobre los DESC, ni siquiera lo toca.

El Fondo de Tierras (FONTIERRAS), actualmente el único mecanismo de acceso a la tierra en Guatemala, en sus seis años de existencia (de mayo 1997 a julio 2003) ha dado créditos para la compra de 163 fincas, así beneficiado a 14,108 familias con una extensión de 69,236 hectáreas, con un monto de crédito total de Q 501,052,955.<sup>131</sup>

Un estudio realizado por CONGCOOP-CNOC en el 2002, estima que en el año 2002 316 000 familias están demandando tierra, una demanda a la cual no hay respuesta por parte del Estado Guatemalteco. Se calcula que siguiendo con esta tendencia (es decir, el aumento de la demanda por el crecimiento poblacional y la limitada respuesta por parte del FONTIERRAS), la demanda estaría creciendo año por año.

El presupuesto destinado al FONTIERRAS (0.12 % del PIB en 2002) tendría que aumentar a un 0.68% del PIB en el año 2006 para mantener constante la demanda en términos absolutos por lo cual se reduciría en términos relativos y siguiendo así la tendencia en el año 2030 se reduciría la demanda en un 50%. Estas cifras visualizan claramente el problema de acceso a la tierra que existe en Guatemala.

En términos de calidad, el Fondo de Tierras, se caracteriza por su bajo presupuesto (Q 257,565,569 en el 2003, una cantidad menor que la estipulada en la Ley del FONTIERRAS) y por representar el modelo de “reforma agraria asistida por el mercado”, un modelo impulsado por el Banco Mundial que no toma en cuenta el hecho que en países como Guatemala no existe el mercado de tierras necesario para la aplicación del modelo. Los problemas más graves son la limitada oferta de tierras de buena calidad dado que no hay incentivos de ningún tipo para la venta de las tierras, ni siquiera para las improductivas (como impuestos a las tierras ociosas); problemas de corrupción en la contratación de las empresas privadas en varios momentos del proceso; problemas de desempeño de las empresas por su motivación comercial y no social; falta de capacitación a los grupos beneficiarios y falta de criterio en la selección de esos grupos.<sup>132</sup>

Desde la Sociedad Civil y particularmente desde las organizaciones campesinas surge de nuevo el clamor por una reforma agraria integral que no sólo garantice un acceso más democrático a la tierra sino también brinde servicios de apoyo y acceso a crédito para poder hacer productiva a la tierra. Sin embargo, las demandas hasta la fecha no ha sido atendida adecuadamente, al contrario ni siquiera ha habido voluntad para escucharlas abiertamente.

---

<sup>131</sup> <http://www.fontierras.gob>

<sup>132</sup> Garoz, Byron y Susana Gauster, (coordinadores), FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. CONGCOOP – CNOC, 2002.



## Conclusión

La estructura de la tenencia de la tierra, al igual que la distribución de ingresos, sigue altamente concentrador. Como solución, de nuevo impulsado por los organismos financieros internacionales, se ha vislumbrado la “reforma agraria asistida por el mercado”, representada por FONTIERRAS; un mecanismo con evidencias claras de no funcionar en países con las características agrarias de Guatemala.



## 11. Protección del medio ambiente

*“Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para ...el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente” (Artículo 12b)*

### a. Calidad del aire

La calidad es mala en muchas partes del país, como consecuencia de la contaminación por emanaciones industriales, emisión de gases de los automóviles y por el uso de sustancias químicas para fumigación. También por el uso de leña, carbón y otros combustibles en las viviendas del área rural así como las emanaciones de metano de los botaderos de basura así como los incendios forestales en Petén.

En la Ciudad de Guatemala existen sectores en donde las particulares totales en suspensión alcanzan valores de 681  $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$  (valor guía de la OMS: 80 $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$  para promedio anual). En cuanto a las partículas menores de 10 micras (partículas respirables), se alcanzan valores 192  $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$  (valor guía de la OMS: 50  $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$  para promedio anual). El dióxido de nitrógeno alcanza valores de 80  $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$ , aunque el promedio anual en el año 2000 fue de 57.43  $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$  (valor guía OMS: 40  $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$ ). En cuanto al ozono, el valor promedio anual en el año 2000 estuvo en 30.17  $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$  por debajo del valor guía de la OMS (60 $\mu\text{g}/\text{metro cúbico}$ ).<sup>133</sup>

La mala calidad del aire tiene como consecuencia enfermedades respiratorias, afecciones bronquiales y conjuntivitis, alergias, enfermedades de la piel y en algunos casos cáncer.

<sup>133</sup> OPS, MSPSS, Borrador, Perfil de la Salud Ambiental e los Niños en Guatemala, 2003

## b. Sustancias químicas usadas en la agricultura

Estas sustancias utilizadas como fertilizantes y para fumigación alteran tanto la calidad del aire, como de los suelos y los cuerpos de agua. Esto incide en la salud al provocar intoxicaciones y enfermedades del tracto respiratorio. En el año 2002, se reportó un total de 959 casos de intoxicación y 127 defunciones por plaguicidas.<sup>134</sup> Cabe mencionar que en Guatemala se permite el uso de químicos agrícolas que en otros países por su grado de contaminación están prohibidas, como producto del denominado “*dumping ecológico*”.

También existe contaminación por plomo que afecta a las personas debido a las descargas de residuos a fuentes de agua, provenientes de fábricas de acumuladores. El manejo y disposiciones inadecuadas de residuos, las aguas estancadas y otras situaciones de índole social, cultural y climático, provocan la proliferación de insectos y roedores portadores de enfermedades como el dengue, la malaria, e infecciones gastrointestinales que especialmente inciden en los niños y niñas. El manejo inadecuado de residuos sólidos además provoca contaminación de fuentes de agua, tanto superficiales como subterráneas. Se estiman que en la Ciudad de Guatemala existen 500 basureros no autorizados. Las coberturas de recolección de basura son bajas (ver capítulo 3, vivienda).

## c. Contaminación al agua

Uno de los grandes problemas que enfrentan los centros poblados en Guatemala es la contaminación del agua. Las 331 Municipalidades se abastecen en un 70% de aguas superficiales, los cuales tendrían mantener una buena calidad. Sólo en un 4% de las municipalidades se aplica algún tratamiento a las aguas residuales, mientras en el resto es vertido hacia los cauces naturales de los ríos. Esto provoca serios problemas de contaminación que afectan a otras poblaciones ubicadas cuenca abajo.<sup>135</sup>

El dato más reciente sobre esa problemática ofrece el Programa de Salud y Ambiente del Ministerio de Salud Pública que dice que 90% de los ríos y lagos de Guatemala están contaminados con heces fecales.<sup>136</sup>

Los contaminantes de agua en Guatemala son agentes químicos (nitratos, metales pesados y pesticidas) y microorganismos (bacterias, parásitos y virus). Las aguas contaminadas provocan diversas enfermedades, especialmente gastroenteritis y disentería.

## d. Políticas públicas y financiamiento

En el período que va de 1999 a 2001, en Guatemala fueron destinados US \$ 132 millones a las actividades específicas del medio ambiente; aportes principales fueron los de gobierno central (36.9%), cooperación bilateral (21.1%), cooperación multilateral (15.0%)

---

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> PNUD 2002.

<sup>136</sup> Prensa Libre, 30 de septiembre del 2003.

y préstamos al gobierno por instituciones financieras internacionales (14.5%). El aporte público al medio ambiente (con recursos ordinarios y préstamos) representó el 1.16% del gasto de gobierno.<sup>137</sup>

Aunque el destino principal referido por las fuentes financieras fue el manejo sostenible de los recursos naturales (US \$ 111 millones de US \$ 132 millones aportados – 84%), los agentes privilegiaron la reversión y reducción de impactos ambientales (US \$ 40 millones de US \$ 69 millones – 58%). Al final, los ejecutores directos distribuyeron el gasto así: manejo sostenible de recursos (41.5%), reversión y reducción de impactos (42.5%), conservación (15.7%) y fortalecimiento institucional (0.3%).<sup>138</sup>

No existe una política de Estado consistente relacionada a mejorar la situación ambiental y no ha sido prioridad de ninguno de los últimos gobiernos, ni es un tema central en la actual campaña electoral.

No hay avances en el ordenamiento territorial, a pesar de ser un tema importante en los Acuerdos de Paz.

En cuanto a la política forestal, no hay una estrategia para aumentar la masa boscosa en el país, más bien se ejecuta proyectos aislados. No se reforesta bosque sino plantaciones (eucalipto, etcétera) lo cual en términos de mantener la biodiversidad es contraproducente. El Instituto Nacional de Bosques (INAB) otorga la parte más grande de los subsidios a las empresas privadas, NO a las comunidades, ya que implica una inversión inicial que no muchos pueden pagar. Además piden escritura la cual mucha gente no tiene. Por lo tanto es bastante excluyente para los pequeños productores y comunidades indígenas<sup>139</sup>.

En relación a la política de áreas protegidas, el CONAP transfiere la administración de las mismas a ONG o empresas privadas sin ninguna supervisión. Esto en algunos casos implica que la población no tiene ninguna participación, y se toman decisiones del manejo de las áreas sin consultarla ni siquiera. CONAP tiene una política de población pero no la ejecuta, más bien depende de las ONG y empresas que tanto la toman en cuenta. Al final, las comunidades no se ven beneficiadas sino más bien perjudicadas. Se han impuesto las áreas protegidas por encima de las comunidades y las normas de las mismas (como el derecho consuetudinario).<sup>140</sup>

La rica biodiversidad guatemalteca no sólo está en peligro por los incendios forestales, la deforestación y los megaproyectos que se realizan entre los organismos financieros internacionales y los gobiernos guatemaltecos sino hoy más que nunca por los acuerdos sobre los derechos de la propiedad intelectual que se están negociando dentro de la OMC, dentro del TLC CAUSA y dentro del ALCA y que podría implicar que especies hasta ahora desconocidas por las empresas transnacionales, serán patentadas por ellas. Esta patentación para la población indígena implica robo de la biodiversidad y la sabidu-

---

<sup>137</sup> Valladares, R. y F. Alvarado, 2002

<sup>138</sup> *Ibíd.*

<sup>139</sup> MINUGUA, 2002.

<sup>140</sup> COS, 2003

ría indígena. Sin embargo, no se generan políticas nacionales para reducir el impacto negativo de estas iniciativas amenazadoras.

Guatemala no ha firmado ninguno de los tres convenios internacionales para la protección del medio ambiente (el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, la Convención Marco sobre Cambios Climáticos, y la Convención sobre la Biodiversidad)<sup>141</sup>



## Conclusión

El medio ambiente se ve afectado por una alta emisión de gases en la ciudad capital, una alta contaminación del agua, generalizada en todo el país y el uso de químicos que en otros países ya están prohibidos. Aparte se pone en riesgo la rica biodiversidad guatemalteca por someter la propiedad intelectual y los patentes al libre comercio, posibilitando así la venta de plantas, animales y conocimientos tradicionales por parte de empresa transnacionales. No se reforesta bosque sino plantaciones con árboles de madera que se pueden comercializar pero cuyo efecto en el medio ambiente, en el mediano y largo plazo, es negativo.

## 12. Cultura, ciencia y protección del patrimonio cultural

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural; b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora” (Artículo 15.1)*

*“Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura” (Artículo 15.2)*

*“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora” (Artículo 15.3).*

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales” (Artículo 15.4)*

<sup>141</sup> UNDP development report 2003.

## a. Acceso a la cultura y al arte

Según la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (UNESCO 1972), ratificado por Guatemala en 1979, *"El estado tiene una responsabilidad directa y la obligación de conservar y transmitir el patrimonio cultural. ...el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo..."* Actualmente existen tres sitios inscritos en el listado del patrimonio de la humanidad: Quiriguá y Antigua –patrimonio cultural y Tikal– patrimonio cultural y natural. En 2001, fue conferida al pueblo Garífuna la declaración de Patrimonio Cultural Vivo del mundo.

Sin embargo, el Decreto 26-97, Ley De Protección del Patrimonio Cultural, a pesar de incluir en el patrimonio cultural tangible el "paisaje natural", retomando los principios de patrimonio cultural y natural de la UNESCO no incluye, entre lo que la ley puede proteger, el patrimonio intangible y entonces las culturas vivas como la Garífuna o la Maya dejando un vacío legislativo muy grave.

Además el Ministerio de Cultura y Deporte, encargado de la conservación del patrimonio cultural, no cuenta con el presupuesto mínimo para realizar sus tareas de conservación y de investigación del patrimonio cultural y tampoco cuenta con el marco legislativo y reglamentario necesario para cumplir con sus objetivos institucionales. Lo mismo puede decirse para las Casas de la Cultura, dependencias del Ministerio de Cultura y Deporte que podrían representar un instrumento para poder participar en la vida cultural abierto a toda persona pero que no cuentan con un presupuesto mínimo y no cuentan con las necesarias reglamentaciones para poder garantizar un servicio de calidad hacia toda persona.

Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe: lo afirma el Acuerdo de Paz Firme y duradera, lo repiten las políticas culturales nacionales, la propuesta de reforma educativa, las leyes de descentralización.

Según la actual Constitución (31 mayo 1985) Artículo 57: *"Toda persona tiene derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad y a beneficiarse del progreso científico y tecnológico"*, así como se establece en el artículo 15 del PIDESC, pero la realidad nacional demuestra el incumplimiento de esta norma constitucional.

Los Acuerdos de Paz, aun no constituyendo normas jurídicas vinculantes, son acuerdos políticos que representan una fuente de derecho muy importante también en materia cultural. Uno de los aspectos relevantes de los Acuerdos es el reconocimiento de la interdependencia entre derechos sociales, económicos y culturales en una sociedad pluricultural como es Guatemala. El "Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se rige sobre dos ideas fundamentales": el respeto de las culturas y de los pueblos indígenas y la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre protección y uso de los recursos que se encuentran en sus territorios.

«2. Inciso G: *"El sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Debe responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad,*

la cultura indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas, el acceso a la educación formal y no formal, e incluyendo dentro de las currícula nacionales las concepciones educativas indígenas”.

### **III. DERECHOS CULTURALES**

1. *La cultura maya constituye el sustento original de la cultura guatemalteca y, junto con las demás culturas indígenas, constituye un factor activo y dinámico en el desarrollo y progreso de la sociedad guatemalteca. Se reconoce el derecho de los pueblos maya, garífuna y xinca de participar en la conservación y administración de estos lugares.*

### **IV. F.**

6. *Reconocer y garantizar el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (servidumbres, tales como paso, tala, acceso a manantiales, etc. y aprovechamiento de recursos naturales) así como para sus actividades espirituales”.*

El Ministerio de cultura y deporte realizó en abril de 2000 un Congreso Nacional sobre lineamientos de políticas culturales<sup>142</sup> nacionales a raíz del cual empezó a elaborar las Políticas Culturales Nacionales que se fundamentan entre otros en los siguientes principios:

- *“La cultura no se debe entender únicamente como esas expresiones sacralizadas de la vida que llamamos artes, sino, fundamentalmente como la manera de ser de un pueblo”.*
- *“El patrimonio cultural de Guatemala contiene la génesis de su historia plural, evidencia la evolución de su multiculturalidad e interculturalidad, expresa los signos y símbolos para la convivencia presente y futura de los pueblos y comunidades que conforman la nación, y provee elementos fundamentales para el desarrollo integral de todos sus habitantes”.*<sup>143</sup>

En el año 2001 el Ministerio recibió una donación del Banco Mundial, procedente del Fondo japonés PHRD, para realizar estudios, diagnósticos y propuestas con respeto al componente “Promoción y Coordinación de Políticas para la Diversidad Social y el Pluralismo” del proyecto “Universalización de la Educación Básica en Guatemala”

Los resultados de la consultoría respecto al tema “Estrategia de reforma jurídica y normativa para el sector cultura” han confirmado que es necesario avanzar “en el conocimiento y respeto de la pluriculturalidad del país”<sup>144</sup> y que de consecuencia “la prestación de servicios y la atención a los habitantes se fundamente en la diversidad cultural y étnica

<sup>142</sup> Ministerio de Cultura y Deporte, Informe final del Congreso nacional sobre lineamientos de políticas culturales, Guatemala 2000.

<sup>143</sup> Ministerio de Cultura y Deporte, Políticas culturales y deportivas nacionales, Guatemala, 2001, pág. 5.

<sup>144</sup> A. R. Ortiz Sobalvarro, O.V. Perdomo Figueroa, M.A. Guantá Quex, L.I. Hernandez Estrada, Estrategia de reforma jurídica y normativa para el sector cultura, Guatemala 2001, pág.15.



del país”. De acuerdo con la mencionada consultoría se puede establecer que para que lo anterior se pueda cumplir es necesario emitir leyes específicas sobre temas de pluriculturalismo y diversidad cultural, reformar la mayoría de leyes relacionadas con el sector cultura –entre otras, la ley del Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT , la ley de ADESCA<sup>145</sup>, el código del trabajo, la ley de servicio civil, la ley de protección y conservación de la Antigua Guatemala–, emitir los reglamentos necesarios de la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación y del Ministerio de Cultura y Deporte y sus dependencias.

Con respecto al sector turismo, que representa la segunda fuente de ingresos nacionales, es necesario subrayar que el INGUAT ha estado fomentando e incentivando el turismo de masa aun cuando –según expertos nacionales y según la Organización Mundial del Turismo– esto no representa una respuesta adecuada ni a las necesidades económicas y sociales de la mayoría de la población ni a la conservación y a la transmisión del patrimonio cultural a la posteridad. Sin embargo algunos sectores académicos y de Cooperación Internacional<sup>146</sup> están promoviendo el desarrollo del turismo sostenible que aporta beneficios directos económicos, sociales y culturales a las comunidades locales pero a pesar de estos casos esporádicos el trabajo es todavía incipiente.

En 1996 Guatemala ratificó el Convenio 169 (OIT 1989) en el cual los pueblos indígenas aparecen como sujetos y no como objeto de su propia historia y de su propio desarrollo y en pero a pesar de esto existen todavía obstáculos y dificultades en la puesta en práctica de dicho principio. Sin embargo la ley de consejos de desarrollo urbano y rural (decreto 11-2002) adopta la percepción de los Acuerdos de Paz y del Convenio 169 así cuando afirma en el Capítulo I –Naturaleza, principios y objetivo que *“El sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.”*

Según el Código municipal (Decreto 12-2002) es importante que instituciones y ciudadanos cooperen con el municipio para garantizar la conservación del patrimonio cultural y natural tomando en cuenta las formas de organización local que difieren dependiendo de las características culturales de cada municipio. Sin embargo todo el proceso de descentralización se encuentra con fuertes limitantes económicas debido al bajo presupuesto de algunos municipios que dependen de las transferencias desde el gobierno central para poder implementar políticas locales.

El principal medio informativo de la población guatemalteca constituye el radio pues es el único medio que accede a las personas de bajos ingresos y analfabetas. Se estima que de cada 1,000 guatemaltecos y guatemaltecas, 800 tienen acceso a la radio.<sup>147</sup> La radio ha tenido un impacto muy grande en la población guatemalteca, en términos de formación cultural, generación de opiniones, conductas y actitudes sociales cotidianas.

---

<sup>145</sup> ADESCA significa “Aporte para la descentralización Cultural, es regulada por el Decreto 95-96 y tiene por objeto el financiamiento de actividades de apoyo a la creación y difusión artística y cultural descentralizadas.

<sup>146</sup> Por ejemplo: proyecto Ak’Tenamit – Río Dulce, Ecoquetzal - Cobán, Gremial de Consultores de Turismo Sostenible – Cámara de Turismo, CALAS- Acción legal con respeto a legislación ambiental.

<sup>147</sup> PNUD 2002

En relación a la televisión, se calcula que la juventud y la niñez guatemalteca dedican en un año cerca de 800 horas para la escuela y alrededor de 1,200 horas a ver televisión. Es preocupante en el sentido que la programación carece de controles de calidad. A pesar de la vigencia de la Ley de Espectáculos Públicos y de otras leyes reguladoras, el control ejercido por las instituciones públicas ha sido ocasional.

Los cuatro canales comerciales que funcionan en la banda *Very High Frequency* (VHF), son administrados y están bajo control de un mismo dueño de nacionalidad mexicana. La falta de competencia, resultado de la monopolización, ha llevado a la subutilización de este medio como vehículo cultural, espacio del debate público y medio de investigación periodística. La baja calidad de los programas no ha ayudado a elevar la cultura general del televidente.<sup>148</sup>

## b. Políticas públicas y financiamiento

Tanto cultura y arte como ciencia y tecnología son ámbitos muy periféricos en la política pública guatemalteca. Existe el Ministerio de Cultura y Deportes pero cuenta con un presupuesto bastante modesto de Q. 198,817,941 para el año 2003, y las actividades que realizan pasan desapercibidos por la población.

Para la protección, restauración y preservación del patrimonio cultural, en el año 2003, se destinó una cantidad de Q. 65,402,457, menos que en el año 2002 (Q. 66,545,695).

Para la promoción del desarrollo científico y tecnológico, únicamente existe el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT) con un presupuesto de Q. 11,486,150.



## Conclusiones

En los últimos cuatro años se han realizado esfuerzos teóricos para formular políticas públicas adecuadas a las características culturales de Guatemala que tomen en cuenta, respeten y valoren su diversidad. Sin embargo, tanto el marco jurídico como el presupuesto con el cual cuenta el Ministerio de Cultura y Deporte y las instituciones descentralizadas son insuficientes para garantizar a la población guatemalteca el goce de los derechos culturales.

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*

## IV. Recomendaciones

1. Deben incrementarse los ingresos tributarios de manera progresiva, de una forma congruente con la meta y los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal. Para asegurar este aumento de ingresos tributarios se necesita avanzar en la revisión y disminución gradual de exenciones y privilegios fiscales, implementar el Impuesto a la Tierra Ociosa y reestructurar para fortalecer el impuesto IUSI, y fortalecer la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para fortalecer la recaudación fiscal y combatir al contrabando, la evasión y elusión fiscal. Al mismo tiempo debe reducirse el presupuesto del Ejército.
2. Con estos nuevos fondos debe incrementarse significativamente el gasto social para lograr una distribución más equitativa de la riqueza generada en el país y por lo tanto una reducción de la pobreza y pobreza extrema.
3. Puesto que en este momento, en la mayoría de los ámbitos, las tendencias no demuestran probabilidad de alcanzar las metas del milenio, es necesario trabajar más seria y sistemática hacia el alcance de ellas, con políticas sectoriales coherentes y con las asignaciones presupuestarias adecuadas.
4. Deben establecerse políticas nacionales de soberanía, seguridad e inocuidad alimentaria que fortalezcan la producción interna de granos básicos, impidan el ingreso de productos genéticamente modificados y que no se sujeten a las reglas del libre comercio.
5. Al enfoque cuantitativo de incrementar la cobertura, debe agregarse mayor preocupación por la calidad y la eficiencia interna del sistema escolar. Deben incrementarse los recursos destinados a la educación ya que actualmente la implementación de la Reforma Educativa depende en un alto grado de préstamos, cuyo desembolso está condicionado al seguimiento de las políticas establecidas por los organismos financieros internacionales.
6. Deberían realizarse evaluaciones serias de las fortalezas y debilidades de los sistemas educativos y de salud, y buscarle solución dentro del mismo sistema oficial, en lugar de implementar mecanismos paralelos, como PRONADE y SIAS, pues esos mecanismos han demostrado su incapacidad de resolver la mayoría de los “viejos” problemas y –al contrario– han generado más aún.
7. Es necesario que el Gobierno se comprometa a vigilar la utilización adecuada de los fondos del IGSS evitando episodios de corrupción y desvío de fondos y mejorando la calidad y la cobertura de los servicios proporcionados. Deberán crearse mecanismos de concertación entre los diferentes sectores para lograr extender la seguridad social a nivel universal, incluyendo también el sector informal, para reducir la vulnerabilidad económica y social de la mayoría de la población.
8. Se deben realizar serios esfuerzos para fortalecer la inspección de trabajo y así garantizar el pago del salario mínimo, de las prestaciones laborales establecidas en la Ley, y condiciones laborales humanas.
9. El salario mínimo debería adaptarse al costo de la canasta básica alimenticia.



10. Debería darse más apoyo político y financiero a las instancias y políticas que fortalecen el desarrollo y la participación de la Mujer, para lograr cambios sustantivos en la desigualdad existente.
11. Para avanzar en la solución del problema de acceso a la tierra, debe tomarse en consideración la propuesta de la reforma agraria integral, elaborada por las organizaciones del movimiento campesino aglutinadas en la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), y apoyada por amplios sectores de la Sociedad Civil.
12. Deben elaborarse e implementarse políticas coherentes de medio ambiente, no solo en función de resolver los problemas actuales existentes sino de tener respuesta ante los nuevos retos que el libre comercio plantea, para evitar la privatización de la biodiversidad y del agua.
13. Para garantizar la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura en un país multétnico, pluricultural y multilingüe como Guatemala deberían incrementarse los recursos destinados al ministerio de Cultura y Deporte para poder implementar las propuestas de reforma estructural realizadas en la consultoría financiada por el Banco Mundial en el año 2001.
14. Es necesario fortalecer el marco jurídico promoviendo la elaboración, aprobación e implementación del reglamento del Ministerio de Cultura y Deporte, de una ley específica para la Coservación del patrimonio intangible y para el reconocimiento de los intereses morales y materiales que corresponden a conocimientos científicos, literarios y artísticos de las comunidades indígenas de Guatemala.
15. Debería darse mayor apoyo político y financiero al proceso de descentralización cultural así como a los esfuerzos de cooperación interinstitucional entre Ministerio de Cultura y Deporte, Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Transporte y Comunicación, MAGA, INGUAT, CONAP y municipalidades.

# Glosario

- ALCA – Área del Libre Comercio de las Américas
- BID – Banco Interamericano de Desarrollo
- CIEN – Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
- CIPRODENI – Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez
- CNOC – Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
- CODECA – Asociación de Comités de Desarrollo Campesino
- COEDUCA – Comités de Educación
- CONAGRAB – Coordinadora Nacional de Productores de Granos Básicos
- CONAP – Comisión Nacional de Áreas Protegidas
- CONAPREVI – Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la violencia
- CONGCOOP – Coordinación de ONG y Cooperativas
- CONJUVE – Consejo para la Juventud
- CONSON – Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria
- DESC – Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- DIGEBI – Dirección General de Educación Bilingüe
- DIGEEX – Dirección de Educación Extraescolar
- ECOSOC – Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
- EMA – Enfermedad, Maternidad y Accidentes
- ENCOVI – Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
- ENEI – Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
- ENIGFAM – Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares
- ENSMI – Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
- ERP – Estrategia de Reducción de las Pobreza
- EE.UU. – Estados Unidos de América
- FOGUAVI – Fondo Guatemalteco para la Vivienda
- FONACYT – Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología
- FONTIERRAS – Fondo de Tierras
- IGSS – Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- IIES-URL – Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar
- INAB – Instituto Nacional de Bosques

INDH/PNUD – Informe Nacional de Desarrollo Humano  
del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

INE – Instituto Nacional de Estadística

INGUAT – Instituto Guatemalteco de Turismo

IVS – Invalidez, Vejez y Supervivencia

MAGA – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

MINEDUC – Ministerio de Educación

MINUGUA – Misión de Naciones Unidas para Guatemala

MSPSS – Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

OG – Organizaciones Gubernamentales

OMC – Organización Mundial del Comercio

OMS – Organización Mundial para la Salud

ONG – Organizaciones No Gubernamentales

PARLACEN – Parlamento Centroamericano

PEA – Población Económicamente Activa

PGN – Procuraduría de la Nación

PIB – Producto Interno Bruto

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNUD – Programa de Naciones Unidas de Desarrollo

PPME – Países Pobres Muy Endeudados

PRODESSA – Proyecto Desarrollo Santiago

PRONADE – Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo

PROPEVI – Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar

SEGEPLAN – Secretaría General de Planificación del Estado

SEPREM – Secretaria Presidencial de la Mujer

SIAS – Sistema Integrado de Atención en Salud

SOSEP – Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente

TLC – Tratado de Libre Comercio

TLCAUSA – Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos

UNDP – United Nations Development Program  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

UNICEF – United Nations Infant and Child Education Fund  
Fondo de Naciones Unidas para la Educación de Infantes y Niños

URNG – Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca



# Bibliografía

**CLADEM GUATEMALA**, "Informe Alternativo ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde una Perspectiva de Género", Guatemala, Junio 2003.

**CONGCOOP-CODECA**, "Condiciones laborales en la Costa Sur de Guatemala", Guatemala, 2003.

**Congreso de la República de Guatemala**, "Situación actual y real del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social", Guatemala, 2003.

**Colectivo de Organizaciones Sociales**, "Proceso de Paz: Situación actual, análisis y propuesta", Guatemala, 2003.

**Comisión Presidencial de Derechos Humanos, COPREDEH**, "Adendum al Segundo Informe Periódico del Estado de Guatemala, sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1999-2001", Guatemala, Octubre 2002.

**ECOSOC**, "Aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, Segundos informes periódicos presentados por los Estados Partes a propósito de los artículos 16 y 17 del Pacto, Adición Guatemala", Ginebra, 26 de febrero del 2002.

**Gauster, Susana y Byron Garoz** (coordinadores), "Fontierras, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas", CONGCOOP-CNOC, Guatemala, 2002.

**Garbers, Frank**, "Economía Campesina y Políticas Nacionales en el Escenario del TLCAUSA", Guatemala, 2003.

**Instituto Nacional de Estadística**, "Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil 2002", Guatemala, 2003.

**Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda**, "Informe Institucional

**FOGUAVI**", 2002

**Ministerio de Educación**, "Anuario Estadístico 2001", Guatemala 2002.

**Ministerio de Educación**, "Anuario Estadístico 2000", Guatemala 2001.

**Ministerio de Finanzas**, "Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 2003", Guatemala, 2002.

**Ministerio de Trabajo**, "Boletín de Estadísticas del Trabajo 2001", Guatemala, 2002.

**MINUGUA**, "Situación de los compromisos relativos al Desarrollo rural y recursos naturales", Guatemala, 2000.

**MINUGUA** "La educación: Una condición para la Paz", Guatemala, abril del 2002.

**MINUGUA**, "Situación de la Niñez y Adolescencia en el marco del proceso de paz en Guatemala", Guatemala, 2000.

**OPS, MSPSS**, "Perfil de la Salud Ambiental e los Niños en Guatemala", borrador, Guatemala, 2003.

**PNUD** 1999

**PNUD** 2000

**PNUD**, "Metas del milenio pobreza", Guatemala, 2002.

**PNUD**, "Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud 2002", Guatemala, 2002.

**PNUD**, "Guatemala: una agenda para el desarrollo humano 2003", Guatemala, 2003

**PRODESSA**, "Un proyecto sobre derechos de Salud y Educación", Guatemala, 2001

**PRODESSA**, "Los compromisos y la situación educativa en Guatemala de cara al cumplimiento de los compromisos de DAKAR". Guatemala, 2002.

**Quiroa Cuellar, Elizabeth**, "Jóvenes Mujeres Mayas trabajadoras de la maquila, impacto socio-laboral: un reto para el movimiento sindical", Guatemala, 2001.

**SEGEPLAN**, "Estrategia de Reducción de la Pobreza", Guatemala, 2001.

**UNDP**, Development Report 2003

**URNG**, "Balance del Proceso de Paz 1997 –1999", Octubre de 1999.

**Valladares, R. y F. Alvarado**. "Flujos de financiamiento y gasto en el sector de medio ambiente". Informe de consultoría de GSD Consultores Asociados, preparado para FIPA. Guatemala, 2002.

## **PRENSA**

Prensa Libre, 31 de octubre del 1994

La Hora, 5 de enero del 2002

Prensa Libre, 11 de agosto del 2003, entrevista con Juan Alberto Fuentes.

Prensa Libre, 11 de febrero del 2002.

El Periódico, 21 de agosto del 2003

El Periódico, 28 de agosto el 2003

