

Resumen Ejecutivo

Introducción

El presente informe se presenta al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) por parte de la Sociedad Civil en el marco del proceso de revisión del III informe periódico del Estado de Guatemala en relación con el nivel de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹.

El informe es el resultado de un proceso de articulación de más de 60 organizaciones, redes, cooperativas y sindicatos del país e internacionales que se dedican al trabajo de monitoreo, investigación, promoción y defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en Guatemala.

Además de un contexto general sobre el cumplimiento de los DESCA el informe contiene un análisis sobre el nivel de realización de cada uno de los derechos contenidos en el PIDESC. Al final se plantean una serie de recomendaciones claves que tendrían que ser asumidas por el Estado de Guatemala para poder superar los principales factores que generan una situación generalizada de violación de los DESCA en el país.

El presente informe alternativo solo han sido abordadas las temáticas aportadas por las organizaciones que participaron en su elaboración, por lo que debe comprenderse que existen otras brechas para la plena realización, y el disfrute, de los DESCA de grupos vulnerables que no han sido mencionados o cuyas problemáticas no están ampliamente descritas; tal es el caso de la niñez, la juventud, personas mayores, personas con discapacidad, personas con VIH, víctimas del conflicto armado y de catástrofes naturales, trabajadores y trabajadoras sexuales, poblaciones móviles, migrantes, emigrantes e inmigrantes, por citar algunos ejemplos.

Contexto social, económico y político de Guatemala

El Estado de Guatemala ha sido estructurado en función de garantizar una serie de privilegios para un pequeño grupo de población en detrimento de la gran mayoría. Desde el inicio de su vida republicana, el Estado guatemalteco se ha asentado sobre las bases de la exclusión, el racismo, el patriarcado y la concentración de la riqueza. Esto ha derivado en una serie de violaciones a derechos humanos que abarcan tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales.

Paralelamente a la conformación del Estado, se ha impuesto un modelo de desarrollo que imposibilita la incorporación de importantes segmentos de la población a esquemas de vida digna. Guatemala está marcada por sus altos índices de inequidad, con un coeficiente Gini por ingresos de 55,9 se coloca entre los tres países más

¹El Pacto ha sido adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

desiguales de América Latina y entre los diez países peores situados del mundo². El 20% de la población acapara el 60% de la riqueza nacional.

El Informe de Desarrollo Humano 2013 de Naciones Unidas coloca a Guatemala en la posición 133 global en relación con el índice de desarrollo humano, presentando los peores niveles de desarrollo humano de la región, después de Haití. No obstante el PIB per cápita de Guatemala es más alto que el de otros países, tales como Honduras y Nicaragua, los bajos indicadores en salud, educación y la mala distribución de los ingresos, generan que Guatemala sea el país centroamericano con peores niveles de desarrollo humano.

El índice de Gini referido a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el segundo más alto en América Latina con 84%, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92.06% de las y los pequeños productores ocupan el 21.86% de la superficie cultivable, mientras el 1.86 % de los productores comerciales ocupan el 56.59%.

Por otro lado, el sistema tributario guatemalteco se caracteriza por ser de bajo nivel de recaudación, deficitario e injusto por su naturaleza regresiva. Las consecuencias de tal sistema son que el Estado tiene un bajo nivel de inversión social y gasto público, y por consiguiente la política fiscal es un instrumento débil e ineficiente para enfrentar los desafíos de la superación de la pobreza y como promotor del desarrollo, tal y como se establece en la Constitución Política de la República (CPR) y en los Acuerdos de Paz.

Aún y cuando han sido desarrolladas algunas modificaciones legales en cuanto a medidas de orden exclusivamente impositivas, éstas han sido insuficientes para revertir ese carácter injusto e inequitativo de la estructura tributaria actual. Aunado a lo anterior, el Estado de Guatemala cuenta con un modelo de privilegios y exenciones fiscales destinados a garantizar al capital privado nacional e internacional la obtención de la máxima cantidad de utilidades.

A ello se suma, los débiles mecanismos de redistribución del ingreso que se genera. El Gasto Social se ha mantenido estático en los últimos años, sin alcanzar las metas establecidas en los Acuerdos de Paz. Ello se traduce en la inadecuada inversión por parte del Estado en garantizar derechos humanos tales como salud, educación, vivienda, desarrollo rural y justicia, entre otros, especialmente en las zonas rurales y en los territorios indígenas. De tal cuenta que Guatemala es el país de la región centroamericana que menos invierte en salud, educación, vivienda y justicia, lo cual produce que las políticas públicas destinadas a estos temas no garanticen la protección de la población guatemalteca. Ejemplos de anterior son: el hecho de que alrededor del 50% de la niñez menores de 5 años padece desnutrición crónica; que Guatemala sea el país en Centro América con las menores tasas de escolaridad o que exista un déficit habitacional que supera el millón y medio de viviendas.

El otro mecanismo de redistribución del ingreso por excelencia es el salario. Cabe señalar que Guatemala es el país que mayor desigualdad en cuanto a salario se refiere en tanto que la disparidad entre el ingreso mínimo y otros ingresos de altos ingresos es descomunal. Sólo el 40% de la Población Ocupada percibe un ingreso mayor al salario

² Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso. PNUD, 2013.

mínimo y, lo más grave, el salario mínimo ni siquiera es suficiente para cubrir el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA).

Estos problemas se han visto acrecentados en tanto que el país asiste a una profunda crisis tanto en su modelo de representación democrática, como en su modelo de desarrollo. Prueba de ello es la imposición de una reconfiguración de un modelo económico que impulsa el extractivismo (monocultivos y minería) dejando pocos recursos vía impuestos y regalías, expoliando la fuerza de trabajo, expulsando importantes poblaciones de sus territorios y expropiando tierras ancestrales de pueblos indígenas. Todo ello agrava aún más los niveles de pobreza y pobreza extrema.

Esta crisis también se evidencia en un crecimiento sostenido de las remesas familiares que constituyen el mayor ingreso de divisas en el país, muy por encima de otros productos de agroexportación y no tradicionales, tales como el café, el azúcar, el banano, la palma africana entre otros.

Frente a esta crisis, se ha venido gestando un proceso de reconfiguración del proyecto oligárquico militar que pretende cooptar la institucionalidad pública para así controlar el ejercicio de poder en su totalidad e imponer lo que se conoce como una agenda de beneficio para el gran capital. En la actualidad dicha agenda se le conoce como la Agenda Nacional de Competitividad, la cual ha sido impulsada por el Gobierno de la República.

Frente a lo anterior, los pueblos y los movimientos sociales, populares y ciudadanos han impulsado una serie de demandas sociales hacia el Estado guatemalteco. La respuesta ha sido la profundización de la represión y criminalización de la misma; dejando como saldo de más de 600 defensores y defensoras de derechos humanos agredidos en 2013, alcanzando la cifra más elevada desde la firma de los Acuerdos de Paz.

En resumen, el Estado guatemalteco ha sido conformado para garantizar los privilegios de un pequeño, pero poderoso segmento de la población, en detrimento de la garantía de derechos humanos básicos de la gran mayoría.

Artículo 1. Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas

A pesar de la existencia de legislación nacional e internación con respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, aun éstos no han logrado ser sujetos de derechos. Los pueblos indígenas en Guatemala siguen siendo objeto de constantes violaciones a sus derechos individuales y colectivos cometidos por parte del Estado desde sus estructuras políticas, económicas, ideológicas, sociales y culturales. Ejemplo de ello es el despojo constante e histórico de su territorio, de su sabiduría, ciencia, cultura, arte y cosmogonía, imponiendo un sistema económico que no responde a su forma de vida, como la implementación de mega-proyectos de empresas transnacionales en su territorio.

Las acciones de resistencia y defensa del territorio de los pueblos indígenas, generan actos de criminalización, persecución, intimidación, formas de desacreditación e

incluso asesinato de sus líderes y lideresas. El Estado no demuestra verdadera voluntad de proteger sus derechos colectivos e individuales ante acciones de terceras personas, más bien, se presta a proteger intereses particulares haciendo uso de medidas represivas, como los estados de sitios, que tienen como efecto las graves violaciones a los derechos elementales como lo es la vida, la libertad y la seguridad. Estas medidas han tenido efectos especialmente negativos en las mujeres indígenas mediante las diversas formas de violencias que son sometidas.

Los derechos a la autonomía y la libre determinación de los pueblos se ven violentados al no reconocer plenamente a sus autoridades ancestrales, sus formas de organización, de tenencia de la tierra, sus mecanismos de consulta y su derecho a decidir sobre su propio concepto de desarrollo para sus territorios. Así mismo se constata la transgresión, usurpación, folklorización de los valores y principios de los pueblos indígenas por parte de personas, empresas públicas y privadas, nacionales e internacionales al introducir dinámicas ajenas a las prácticas de los pueblos indígenas. Ejemplos concretos son la introducción de semillas transgénicas y el fomento de la expansión de los monocultivos que agudizan la pobreza y violenta la soberanía alimentaria de los pueblos, generando dependencia. El Estado sólo responde con la débil implementación de programas paliativos y asistencialistas, como “Hambre cero” y “bono seguro”, que no llegan a remover las causas estructurales de la exclusión y despojo.

Las políticas neoliberales del Estado y su visión mercantilistas basado en ideología de acumulación de capital, atenta contra la visión cosmogónica de los pueblos indígenas, sobre sus medios y recursos naturales, como lo es el agua, bosque, aire, tierra y todos los microorganismos, su relación y armonía en equilibrio con la madre naturaleza, los seres vivos y el planeta en general.

Tanto la legislación nacional como los instrumentos internacionales sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, no son prioridad ni de interés del Estado Guatemalteco. A pesar de diversos intentos, el actual Gobierno no ha logrado articular una política que logre garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ni que pueda generar verdaderos espacios en los que los pueblos indígenas puedan participar activamente en la toma de decisiones que les afectan.

Artículo 2. Política fiscal en Guatemala y su impacto en los derechos humanos.

El Estado guatemalteco se ha caracterizado, en el transcurso de su historia, por tener una estructura tributaria débil, caracterizada por una baja recaudación y su carácter regresivo. El resultado ha sido una persistente inequidad tributaria. Sumado a esto, la existencia de mecanismos legales que otorgan privilegios, exenciones y exoneraciones, así como mecanismos que facilitan la defraudación y evasión fiscal, inciden en la merma de los recursos públicos. En consecuencia, el presupuesto público es bajo, sacrifica el gasto social y genera incumplimiento en las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Los ingresos del gobierno guatemalteco registraron en promedio un 12.5% del PIB³ de 2006 a 2008. No obstante, a raíz de la *Gran Recesión* que afectó la economía mundial

³ Producto Interno Bruto

desde 2008, pudo observarse un desplome en los ingresos a partir de 2009 (11.1% del PIB) y, desde entonces, no se ha registrado una recuperación sostenida que alcance los niveles previos a la crisis. En febrero de 2012 fue aprobada una actualización tributaria que pretendía incrementar la capacidad impositiva del Estado. A partir de ésta, se esperaba que la carga tributaria pudiera incrementarse en forma significativa y sostenida, sentando las bases para el fortalecimiento de la inversión social del Estado y la construcción de un sistema tributario más equitativo para la sociedad guatemalteca. La actualización, sin embargo, no generó el éxito que se esperaba. A pesar de algunos aspectos positivos, como una mayor recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR), debido una serie de factores, los datos del Ministerio de Finanzas indican que la carga tributaria apenas alcanzó un 10.9% del Producto Interno Bruto (la misma que en 2012).

Desde 2006 la inversión pública, en su conjunto, no ha logrado separarse del promedio del 14.2% del PIB. Comparativamente hablando, esta tasa es la más baja de la región centroamericana. Se registra un estancamiento del gasto público social (GPS) en 8.5% del PIB, por debajo del 8.7% y 9.0% observados entre el 2009 y 2010. Hacia finales de la última administración y principios de la presente (2011-2012) el GPS sufrió una fuerte desinversión que ha sido causa de gran preocupación por sus efectos en los indicadores del desarrollo humano del país.

Las mayores asignaciones como porcentaje del PIB han estado siempre vinculadas a la educación, con un estancamiento visible desde 2009 (en 3% del PIB). Los rubros de protección social (en donde se concentran mayoritariamente las transferencias condicionadas) están alrededor de 2.5% del PIB, asignación que también se mantuvo estancada hasta el 2013. La salud presenta inversiones menores a las anteriores, cuyo promedio se estima en el 2.1% del PIB, sin cambios relativamente alentadores en 2013. Las inversiones en vivienda fueron desfinanciadas drásticamente en 2011 pero han venido recuperándose, especialmente ante los efectos del terremoto que afectó el occidente del país a finales de 2012.

A la poca inversión social se tiene que sumar otros problemas que redundan en un muy deficitario acceso a los DESC, sobre todo de las comunidades rurales, indígenas y de las zonas periféricas de los centros urbanos. Uno de ellos es la poca eficiencia en el gasto social, ya que los recursos no siempre se han empleado de manera adecuada para el cumplimiento de los objetivos trazados. Han sido frecuentes los escándalos por compras anómalas y compras por excepción. También hay poca capacidad para ejecutar los recursos disponibles de forma oportuna, productiva, eficiente y eficaz, en especial en los programas de asistencia social implementados en los últimos dos períodos de gobierno. Siguen existiendo gastos innecesarios como los que se hacen en propaganda y publicidad de ciertos programas, en vez de invertirse en la implementación de los mismos. Persisten fuertes limitaciones para la implementación de los programas sociales y su capacidad para extender su cobertura en lugares de difícil acceso, lejos de la capital, o bien que aún no cuentan con las condiciones de infraestructura básica para brindar atención o servicios a la ciudadanía, especialmente en los sectores de salud y educación. Finalmente, pese a existir avances importantes y contar el país con portales especializados que brindan valiosa información, aún siguen persistiendo mecanismos de opacidad que imposibilitan el libre acceso a la información pública y en específico a la información presupuestaria.

Artículo 3. No-discriminación e igualdad de derechos para las mujeres y las comunidades de la diversidad sexual y de género

A lo largo de la presente década Guatemala ha creado un andamiaje de leyes, políticas, planes nacionales y mecanismos específicos para el adelanto de la mujer. Dichos logros han sido producto de más de dos décadas de demandas, propuestas y estrategia implementadas por las organizaciones de mujeres y el movimiento feministas en Guatemala.

No obstante los logros normativos son incuestionables, aún subsiste una enorme disparidad con la realidad que viven las mujeres en Guatemala. Existen aún grandes brechas en el ejercicio de los derechos entre hombres y mujeres en aspectos centrales como: la participación en el mercado de trabajo, la titularidad de la tierra, los ingresos, las tasas de analfabetismo, el acceso a la justicia y la participación política. Continúan presentándose altas tasas de mortalidad materna, así como serios obstáculos para que las mujeres puedan ejercer su derecho a la autonomía, a la libre determinación, a vivir libres de violencia, discriminación y racismo, a ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, entre otros.

Con la actual administración, lejos de avanzar para lograr la igualdad de las mujeres, lo que se constata es un evidente retroceso en materia de derechos humanos de las mujeres. Se han desmantelado, debilitado y modificado la naturaleza y razón de ser de los mecanismos creados para el adelanto de la mujer como la Coordinadora Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres –CONAPREVI-, la Secretaría de la Presidencia de la Mujer –SEPREM- y la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI-, lo que ha provocado un incumplimiento de normas internacionales, así como de leyes, políticas y planes nacionales, provocando con ello retrocesos fatales en la vida de las mujeres guatemaltecas.

Aunado a ello, persiste una política de criminalización y judicialización por parte del gobierno en turno en contra de los movimientos sociales, en donde la demanda hecha por estos movimientos, se ha traducido en la difamación en contra de las organizaciones de mujeres y feministas, situación que se constata en los diversos discursos que la misma SEPREM ha difundido en diversos espacios y medios de comunicación masiva, así como en los documentos publicados por el gobierno en turno.

En Guatemala, las *Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género* han sido conminadas a la clandestinidad y el ocultamiento, ante el abandono del Estado⁴. A pesar de que la CPRG reconoce que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos, solo se hace referencia a las iguales oportunidades y responsabilidades entre “el hombre y la mujer”⁵, dejándose desprotegidas a aquellas personas que, debido a estados intersexuales, no pueden, ni deben ser catalogadas como hombres o como mujeres. Tampoco se reconoce la transexualidad, la orientación sexual, la identidad de género ni la identidad sexual.

⁴ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 2º. Deberes del Estado.

⁵ Artículo 4º. De la Constitución de la República de Guatemala.

La discriminación y la violencia, como consecuencias de la homofobia⁶, constituyen un desafío urgente en materia de derechos humanos porque están fuertemente arraigadas en la sociedad y han sido fomentadas por la debilidad del Estado para asegurar el bienestar de sus habitantes; especialmente de quienes se encuentran en condiciones de pobreza –y extrema pobreza– por haber sido marginados socialmente⁷. En 2013, el Estado de Guatemala se negó a suscribir dos documentos interamericanos, aprobados por la OEA para la protección de la orientación sexual y la identidad de género, argumentando que la sociedad guatemalteca es demasiado conservadora para abordar esos temas.

Artículos 6, 7, 8, y 9. Derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, sindicalización y seguridad social

En Guatemala subsiste una situación de sistemática violación a los derechos laborales de la gran mayoría de personas, tal y como lo han reconocido diversos mecanismos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las estadísticas nacionales muestran niveles de empleo informal de 78.9% en las áreas rurales y de 82.6% entre la población indígena, mientras que el subempleo llega al 20.6% de la población en las zonas urbanas. El incumplimiento del salario mínimo es prácticamente generalizado. Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2012 menos del 20% de las y los asalariados percibían un ingreso mayor al salario mínimo. En sectores, como el agrícola, el promedio de ingresos mensuales ni siquiera alcanza a llegar a la mitad del salario mínimo.

En relación con las condiciones de trabajo los índices de incumplimiento también son muy altos. La ENEI 2013 muestra que de la población ocupada asalariada el 65% no cuenta con contrato de trabajo, el 5.7% tiene un contrato temporal y el 29.3% tiene un contrato por tiempo indefinido. El 64% de la población asalariada a nivel nacional no recibe el bono 14 y/o el aguinaldo, situación que se agrava en el área rural donde sólo el 24% de las y los asalariados reciben estas prestaciones obligatorias. En relación con la seguridad social, según información del IGSS, en el 2012 el 81.1% de la población guatemalteca no está afiliada, ni recibe ningún tipo de cobertura por parte del IGSS. Ello implica que sólo el 18.9% (2,843,467 personas) están protegidos por la seguridad social y que sólo el 12.22% (1,185,866) de la PEA se encuentra afiliada⁸.

La razón del incumplimiento no está en el marco normativo, sino en la enorme debilidad del Estado y en particular del Ministerio del Trabajo para hacer cumplir las normas laborales en el país. Debido a problemas financieros, institucionales y normativos la Inspección General de Trabajo (IGT) no logra cumplir con su rol de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales por parte de las empresas, lo cual genera una situación de enorme impunidad que es aprovechada para no respetar los derechos laborales. Uno de los grandes problemas es que la IGT no ejerce la facultad de sanción aún y cuando haya determinado la existencia de una falta laboral, mientras que por el otro lado, resulta sumamente complicado para las y los trabajadores poder obtener justicia.

⁶ Víctimas de la Homofobia: Consecuencias psicológicas. Jorge Osama López, Profesor Asociado Departamento de Psicología Básica, Clínica y Psicología Universitat Jaume I Castello.

⁷ La exclusión social basada en la orientación sexual no heterosexual en Guatemala. Rubén Mayorga y María Antonieta Rodríguez – OASIS. Año 2000.

⁸ IGSS. *Informe de Labores 2012*. http://www.igssgt.org/subgerencias/resumen_ial2012.pdf

En el informe se visibiliza en particular la situación crítica que enfrentan las y los trabajadores del sector agrícola, maquilador y de casas particulares. Se describe el impacto que tiene el trabajo por metas de productividad en el caso del trabajo agrícola y maquilador, el trabajo infantil en el ámbito rural, el trato discriminatorio legal y de *facto* que reciben los y las trabajadoras domésticas, la invisibilización del trabajo de las mujeres en el campo, el prácticamente nulo cumplimiento de las prestaciones laborales y la seguridad social para las trabajadoras/es domésticos, la discriminación salarial que padecen las y los trabajadores de maquilas, la violencia y maltrato de la que son víctimas las trabajadoras/es domésticas, así como las condiciones de vida de los trabajadores migrantes del campo, entre otros aspectos de graves violaciones.

A la problemática laboral se suman las prácticas anti-sindicales por parte del sector empleador, así como el enorme contexto de violencia que han y siguen sufriendo las y los sindicalistas, así como miembros de organizaciones de trabajadores.

Artículo 10. Derecho a la protección y asistencia a la familia, maternidad y niñez- Violencia contra las mujeres

Las Comunidades de la Diversidad Sexual y de Género (personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales - LGBTI) no están debidamente integradas a la sociedad guatemalteca, muestra de ello es que, según se establece en los artículos 78 y 173 del Código Civil, solo parejas de hombre y mujer pueden tener acceso a la protección de la familia. Exclusiones como la citada, tergiversan y limitan los derechos y libertades garantizados en la CPRG y permiten la persecución y penalización de *facto*, evidente a través de los crímenes de odio por a) orientación sexual, b) identidad de género y c) características sexuales, de las víctimas, crímenes que no están tipificados como delitos en el Código Penal.

La Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer, aprobada en mayo del 2008, presenta una aplicación muy incipiente. Uno de los impactos es que los índices de Violencia en Contra de las Mujeres (VCM) lejos de bajar, van en aumento. Ante la falta de un registro estadístico oficial de la VCM, cada institución maneja sus propios datos, los cuales rara vez coinciden. Se desconoce si son las mismas o diferentes mujeres que acuden a cada lugar, y en su mayoría la información está desactualizada. Por ello, se hace urgente el cumplimiento del artículo 20 de Ley que mandata crear el Sistema Nacional de Información sobre VCM.

Algunos datos son: el Ministerio Público en el 2012 registró 51,790 denuncias, reportando que en ese año la VCM fue el delito más denunciado a nivel nacional. Por su parte el Organismo Judicial, informó que en el 2013 recibió 38,964 denuncias, 76% más que el año anterior (22,109). En el 2013, únicamente emitió 1,582 sentencias (4% en relación a las denuncias de ese año), por lo que la impunidad es de alrededor del 96%. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses- INACIF, reportó que en el 2013 perdieron la vida violentamente 748 mujeres, con un incremento de 77 mujeres más que en el 2012. Y aunque los datos oficiales dan cuenta de un descenso del 6% en las muertes violentas en general, ésta solo aplica a muertes violentas de hombres, ya que las muertes de las mujeres sí presentaron un aumento del 11%.

Pese a estos datos, el país todavía no cuenta con una Política de Prevención de la Violencia, misma que está pendiente de finalizarse. El Plan Nacional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PLANOVI 2004-2014) quedó paralizado –incluyendo su evaluación y actualización– debido al debilitamiento de la CONAPREVI a partir del 2012, cometido por la propia representante del Presidente de la República en CONAPREVI, la secretaria Presidencial de la Mujer.

Por otro lado, las instituciones responsables de aplicar la Ley contra el Femicidio y el PLANOVI no priorizan su cumplimiento en sus planes operativos y en su presupuesto, incumpliendo con su responsabilidad. La atención integral que está planteada tanto en el PLANOVI como en la Ley contra el Femicidio, a través de los Centros de Apoyo Integral-CAIMUS-, no ha recibido el apoyo suficiente para ampliar la cobertura a nivel nacional, solo existen 7 centros, que si bien cuentan con fondos públicos para funcionar, éstos han llegado a destiempo y en el 2011 y 2012 con recortes de hasta el 50%.

Artículo 11. Derecho a un nivel de vida adecuado (Alimentación, tierra, agua, vivienda y cambio climático)

Según las últimas estimaciones del PNUD (2012) el índice de pobreza multidimensional⁹ llegaba a alcanzar en su intensidad media al 62% de la población nacional, mientras que aquella de intensidad extrema llegaba a un 30%. En áreas rurales e indígenas la pobreza multidimensional media llegaba hasta un 87% y 83% de la población, respectivamente, mientras la extrema superaba los 49% y 47% de esta.

Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en febrero de 2012, parecía que se daba un paso importante en cuanto a crear un marco institucional para la política social en el país. Sin embargo, el MIDES no logró generar una verdadera política social, sino que siguió implementando los programas sociales ya establecidos en el anterior gobierno con diferentes denominaciones. Además de ello, el MIDES a registrado una fuerte disminución en la cobertura de sus programas, un congelamiento en la asignación de fondos, así como serios problemas de ejecución de recursos.

A partir de 2011 los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada PTMC experimentaron una drástica disminución de su presupuesto debido a la oposición en el Congreso de la República, luego de que en 2010 había alcanzado el presupuesto más alto (Q1,139 millones). Sin embargo, la caída más pronunciada sucede en 2013, un presupuesto aprobado con la mayoría del partido oficial en el Congreso. El presupuesto de ese año para el programa PTMC “Bono seguro” apenas alcanzó para la entrega de tres bonos de Q150 en promedio a la cantidad de usuarias inscritas en el programa.

El déficit de vivienda en Guatemala supera las 1, 400,000 unidades habitacionales entre lo cuantitativo y lo cualitativo. Pese a la nueva legislación sobre vivienda, los programas de vivienda no han logrado ampliar su cobertura, mejorar su

⁹Índice de medición de pobreza que muestra la índole e intensidad de la pobreza en tres aspectos: educación, la salud (sanidad) y el nivel de vida en 10 indicadores, entre estos: años de escolarización, niños y niñas escolarizadas, mortalidad infantil, nutrición, electricidad, saneamiento, agua potable, tipo de suelo en la casa, combustibles usados en las casas y bienes adquiridos.

funcionamiento y, mucho menos, atender razonablemente las grandes necesidades de vivienda que existen en Guatemala.

Derecho a la alimentación

Los elevados índices de malnutrición que padece Guatemala han sido reconocidos internacionalmente, lo que ha llevado a generar dos misiones específicas por parte de la Oficina del Relator del Derecho a la Alimentación (2005 y 2009). Ya desde la misión de 2005 el relator Jean Ziegler destacaba a Guatemala como el país americano con mayores niveles de desnutrición crónica, incluso el doble de graves que el resto de países americanos y manifestaba su preocupación por la alta posibilidad de incumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 sobre erradicación de la pobreza y reducción a la mitad de los niveles de hambre.

El estado de la problemática alimentaria en Guatemala está determinado por las condiciones de desigualdad social, que mantiene a la mitad de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad alimentaria. Tres importantes factores que contribuyen a esta situación son el manejo de las tierras, la creciente presencia de organismos transgénicos en la producción agrícola y el agotamiento y contaminación de los ríos y lagos.

Guatemala vive una situación en que el 2% de la población es propietaria del 65% de la tierra. Actualmente la situación está empeorando debido a la creciente acumulación de tierras cultivables y desalojos de familias campesinas por parte de las empresas de monocultivos de caña de azúcar, palma africana, hule, café y banano. La gran tendencia de las actuales políticas alimentarias y agrícolas, favorables al uso de recursos genéticamente modificados, es convertir a la diversidad biológica del país en mercancía. Por un lado, se impulsan instrumentos legales que impiden salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a usar y controlar las semillas nativas y sus conocimientos agrícolas tradicionales. Por el otro, se está agudizando el uso insostenible del agua con la sobre explotación del manto freático, la contaminación de las fuentes de agua, el desvío de ríos y la excavación de pozos mecánicos por parte de las hidroeléctricas y grandes plantaciones de caña de azúcar. Los impactos en cuanto a la alimentación se manifiestan en que la pesca se agota, la población vive en elevados niveles de pobreza y las familias y pequeños productores rurales se quedan sin el acceso adecuado a fuentes de agua para sus cultivos y el uso en el ambiente familiar.

Entre los aspectos positivos se destacan el compromiso gubernamental para la condonación de una parte de la deuda por la compra de 256 fincas a comunidades que fueron beneficiadas con créditos por el Fondo de Tierras en gobiernos anteriores; y el fallo judicial que favoreció a los niños afectados por desnutrición en el municipio de Camotán, Chiquimula, que se constituye en el primer caso reconocido de judicialización del derecho a la alimentación en Guatemala. Sin embargo en términos generales se observan retrocesos que han llevado a una situación más vulnerable a la población nacional.

En el contexto de los primeros dos años de actual gobierno, la problemática de seguridad alimentaria y nutricional se ha mantenido vigente en la agenda política nacional. Si bien el gobierno planteó un Plan de Hambre Cero que se supone se basaba en la experiencia brasileña, los impactos del mismo son cuestionables al evidenciarse

muchos problemas en su ejecución. El debate se ha circunscrito a la ampliación de los casos de hambre; retrocesos en el desempeño institucional y baja ejecución presupuestaria; incremento de la vulnerabilidad alimentaria en zonas consideradas prioritarias; denuncias de clientelismo político en el manejo de los programas de asistencia alimentaria; además del debilitamiento de las instancias de información creadas para el monitoreo de casos de desnutrición.

La tierra como bien natural es asunto clave para el cumplimiento de los DESCA en la sociedad guatemalteca, especialmente para la seguridad alimentaria nacional y la realización del derecho humano a la alimentación de la población en pobreza, extrema pobreza y excluida, según planteado en las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Entre otros más, la importancia del tema tierra resalta en el hecho que el 70 % de la producción alimentaria nacional proviene de hogares de campesinos pobres.

La desigual estructura de la tenencia de la tierra se agrava con nueva oleada de concentración de tierras para cultivos de caña de azúcar, palma aceitera, hule y teca. Esta nueva concentración de tierras por grandes empresas nacionales y/o extranjeras cuentan con el apoyo del Estado. Para los poseedores originarios, los pueblos indígenas, hoy en día es prácticamente imposible acceder a tierra cultivable sin el apoyo estatal.

Una buena parte de las tensiones por la concentración de tierra se materializa en conflictos agrarios. Junto con otras causas, el número de los conflictos de conocimiento de la Secretaría de Asuntos Agrarios ha aumentado entre 2004 y 2013 de 972 a 1,403 conflictos. A pesar de resolverse anualmente conflictos, el número de nuevos es mayor, lo que en consecuencia afecta el 8.74% de la población. La inadecuada respuesta del Estado y actores privados ha implicado una preocupante criminalización de las demandas sociales alrededor de tierra y territorio con patrones repetidos en diversos lugares del país. Entre enero y septiembre de 2013 se contabilizó el asesinato de 18 líderes sociales de y 37 sobrevivientes de intentos de asesinatos.

La respuesta estatal no ha cumplido la propuesta de los Acuerdos de Paz, ni los planteamientos generales en la CPRG. Hasta la fecha no se ha aprobado la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, número 4084. Políticas y programas diseñados a favor de las economías campesinas no cumplen las expectativas a favor de la población cuyos derechos se violan por vivir en pobreza y miseria.

Hasta la fecha el Fondo de Tierras ha creado muchos problemas por el endeudamiento de la mayoría de los campesinos que recibieron créditos. Mientras que recientemente se enmendó una parte de los problemas de la así llamada deuda agraria, sin embargo, nuevas políticas de acceso a tierra no logran los resultados esperados, también por falta de presupuesto y de voluntad pública. Por lo mismo tampoco se cuenta con una Política Agraria y el avance del Registro de Información Catastral (RIC) es insatisfactorio. Tampoco se ha logrado el reconocimiento de tierras de comunidades indígenas.

Derecho al agua

El acceso al agua es uno de los principales derechos humanos a modo que la ONU definió como una meta de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) *“Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”*. Desde el año 1990 con 63% de la población guatemalteca con acceso a fuentes mejoradas de agua la situación debería mejorarse a 81.5% hasta el próximo año 2015. Tras mejoras en el 2000 (72.6%) y 2006 (78.7%) parecía una de las metas posibles de lograr, sin embargo, en el 2011 se retrocedió a 75.3% lo que indica un posible incumplimiento. Cabe resaltar una importante brecha entre la realidad urbana y rural, comparando 90.5% de acceso versus 58.2%, respectivamente.

En Guatemala aún quienes tienen acceso a “fuentes de agua mejoradas” afrontan problemas severos: la mitad de los sistemas de agua no tienen niveles adecuados de cloro, uno de cada tres afectados por contaminación bacteriológica, la mitad de los hogares no tiene servicio de agua durante 11 días al mes, los demás días sólo tiene agua por 7 horas. En fin, el término de “fuentes de agua mejoradas” es relativo y sólo aplica a una parte de los usuarios.

Problemas relativos a las disponibilidades del agua tienen una amplia gama de causas: la distribución del agua anualmente disponible muestra importantes variaciones estacionales y geográficas, con inundaciones y sequías. En algunas zonas se registran competencias desleales sobre el agua, por ejemplo, en áreas circunvecinas a monocultivos agroindustriales, observándose que tan sólo el cultivo de caña de azúcar consume para el riego el 457.8% del agua que utilizan los humanos en sus hogares. Al desviar o detener el curso normal de aguas la situación se agrava aún más de los problemas que ya implica la contaminación con desechos de procesos industriales inadecuados. Es una situación similar en diversos monocultivos, por ejemplo, palma africana, banano, entre otros. Otros conflictos son generados por las industrias extractivas, por ejemplo, la minería.

Las problemáticas brevemente mencionadas son consecuencia de ausencia de legislación idónea sobre el uso y aprovechamiento de aguas, así como para la efectiva prevención y sanción de la contaminación del agua. Ciertamente la CPRG contempla disposiciones que establecen que el aprovechamiento, uso y goce del agua debe ser de acuerdo con el interés social, estando el agua al servicio de la comunidad. En muchas ocasiones los anunciados constitucionales no se materializan en la práctica real – propietarios de la tierra se sienten propietarios absolutos del agua que pasa por sus tierras. Esta violación de disposiciones constitucionales, en buena medida, se debe a la ausencia de una Ley de Aguas y de una entidad rectora en la materia. Múltiples intentos e iniciativas de ley fracasaron o se quedaron estancados debido a la falta de un amplio consenso entre los diversos sectores del país. Regular el agua implica considerar diversos intereses, cosmovisiones, prácticas sociales, autoridades nacionales y locales, entre muchos factores más. Sin embargo, hasta la fecha no hay esfuerzos por lograr este consenso.

A nivel institucional persiste una situación de descoordinación, falta de responsabilidades, controles efectivos y mucho más. Los pequeños esfuerzos del Ejecutivo por presentar una breve Agenda Guatemalteca del Agua o una Política de Promoción del Riego tampoco cambian problemas de fondo - son pequeños pasos, los cuales, en muchas ocasiones, carecen de voluntad política y presupuestos adecuados

para lograr los cambios estructurales necesarios para garantizar el derecho al agua en Guatemala.

Artículo 12. Derecho a la salud

“El Estado de Guatemala incumple con el derecho a la salud al no haber desarrollado una política nacional que enfrente el reto de resolver la crisis histórica y estructural del sistema de salud, caracterizada por una segmentación proveniente de la existencia de varios subsistemas (públicos, privados lucrativos y no lucrativos, comunitarios); la cual genera profundas inequidades en el acceso y cobertura a la atención en salud integral de la población guatemalteca. Asimismo, se da una creciente fragmentación de servicios de salud, expresada en la existencia de una multiplicidad de servicios de salud descoordinados y con diferentes atenciones sanitarias, generando ineficiencia e ineficacia en las bases del sistema de salud.

El financiamiento público de salud con relación al producto interno bruto (2.6% del PIB para el 2009), particularmente el gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS- alcanza únicamente el 1.1% del PIB, estando en desventaja con el financiamiento público de otros países de la región. La no priorización del financiamiento público de salud genera una baja participación como parte del presupuesto y gasto del gobierno, siendo el 10.7% en el 2007, reduciéndose a 7.0% en el 2011. Esto genera limitantes importantes en el funcionamiento e inversión del MSPAS.

Esto genera un sostenido aumento del gasto privado (4.5% del PIB para el 2009), que supera el gasto público de salud (2.6% para el 2009), lo que golpea las economías familiares y es una condición de agravamiento de la situación de pobreza y extrema pobreza de la población, ya que el gasto de bolsillo de las familias es el que tiene mayor participación en el gasto privado (4% del PIB para el 2009). Esto es reflejo de la ausencia de una política tributaria que permita fortalecer las finanzas públicas y con ello establecer una condición necesaria para aumentar sostenidamente el financiamiento público de salud.

La ausencia y/o inadecuada cobertura de los servicios públicos de salud, así como la fragmentación y segmentación del sistema de salud, duplica los gastos de atención a la población e incrementan el gasto de bolsillo de las familias, condición que genera mayores brechas de acceso e impacta en las economías familiares. El programa de extensión de cobertura mediante la firma de convenios con ONG debilita al Estado, no garantiza calidad y verdadera cobertura a la problemática de salud, carece de mecanismos de monitoreo y evaluación, por lo que no cumple con los estándares de calidad del derecho a la salud contenidos en el PIDESC.

Artículos 13 y 14. Derecho a la educación.

La CPRG establece como una de las obligaciones del Estado garantizar el derecho a la educación de la población de forma obligatoria, laica y gratuita¹⁰. Sin embargo, la política educativa vigente ha revertido la orientación marcada por la norma constitucional y el incumplimiento con los contenidos del derecho a la educación.

¹⁰Artículo 74, Constitución Política De La República De Guatemala.

Inversión estatal en educación: Existe una disminución de inversión en aspectos claves de educación en el país¹¹. A partir del 2012 se presentó una “*tendencia a la desaceleración en la inversión pública en la adolescencia*”. Un ejemplo claro es el caso de inversión en educación básica¹² que evidencia un reducido crecimiento anual del 5% (entre 2007 a 2010 el promedio anual de crecimiento fue de 23%). La inversión en diversificado es similar; tuvo hasta el 2012 incrementos anuales en promedio del 10.7%, que al 2013 se desaceleraron al 4.5%, asignado más del 80% a administración y alrededor del 40% a docencia.

Política Pública: El modelo de reforma educativa que plantea la actual administración educativa, dista en mucho de la propuesta por la sociedad en 1998 que surge de las demandas de los Acuerdos de Paz. Este modelo es delineado en buena medida por el documento “Estrategia para Mejorar la Calidad Educativa para la Niñez y Juventud” emanado en septiembre del 2012 por el MINEDUC que establece las reformas a realizar en la formación inicial docente, así como en el nivel de educación media. “*Esta estrategia nos permite contar con carreras que responderán de mejor manera a las necesidades del mercado laboral, medida que facilitará la incorporación de los egresados de nivel medio a la población económicamente activa del país.*”(MINEDUC, 2012).

El MINEDUC admite, mediante alianzas con el sector privado, desatender responsabilidades fundamentales del Estado con la niñez y adolescencia del país.

Acciones autoritarias: Las reformas al sistema educativo se han desarrollado durante los últimos dos años en franca eliminación de la participación y el diálogo genuino de la comunidad educativa. Se anula políticamente el Consejo Nacional de Educación, se impone una carrera de bachillerato y se elimina el magisterio mediante mecanismos administrativos, obviando el carácter de la superioridad legal, y se reprime administrativamente a maestros que se pronuncian contra él, además de persecución política, administrativa y legal contra estudiantes, jóvenes y adolescentes que se pronuncian en contra de esta imposición. El 18 de febrero de 2014 autoridades del MINEDUC emitieron el Acuerdo 329-2014, en el que aprueban el Manual de Requerimientos Académicos y experiencia docente para la selección y nombramiento de personal en puestos docentes en el nivel de educación media. El Acuerdo Ministerial no detalla en qué consisten las modificaciones ni adjunta el nuevo manual aprobado (EducaGuatemala, 2014).

El análisis de estas tres condiciones, demuestra que la actual cartera de educación está centrando sus esfuerzos en la capacitación mínima de la juventud para que pueda incorporarse al mercado laboral, convirtiendo al Estado en principal financista de un proceso que favorece la inversión privada nacional y extranjera.

¹¹Serie de documentos de análisis ¡CONTAMOS! Adolescencia un presente y un futuro en claroscuro: Análisis de presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala 2007 - 2013

¹²De séptimo a noveno grado, de carácter obligatorio y gratuito según la Constitución Política de la República.