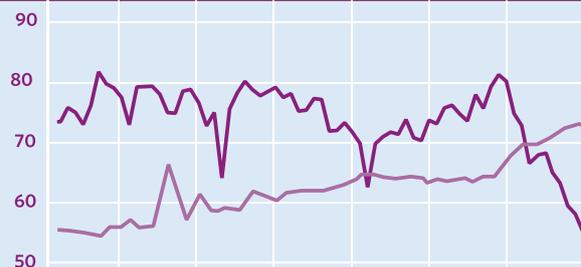




GUATEMALA



Centro por los Derechos Económicos y Sociales

FICHA INFORMATIVA NO. 3

Visualizando el cumplimiento de los Derechos Humanos

Esta ficha informativa se centra en los derechos a la salud, alimentación y educación en Guatemala. En vista de la comparecencia de Guatemala ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y el Comité de los Derechos del Niño (CRC por sus siglas en inglés) en el 2009, este documento analiza datos pertinentes a los tratados de derechos humanos monitoreados por estos Comités.

Combatir la desnutrición y la mortalidad en la niñez, la mortalidad materna, la deserción escolar en primaria y el analfabetismo juvenil ha sido declarado prioridad en la agenda de prácticamente todos los gobiernos que ha tenido Guatemala desde la firma de los Acuerdos de Paz de 1996. El CRC, CEDAW y otros órganos internacionales de derechos humanos han efectuado repetidas recomendaciones a las autoridades guatemaltecas relativas a estos temas, algunas de las cuales se mencionan en esta ficha. Sin embargo, Guatemala continúa teniendo algunos de los peores indicadores de América Latina en lo que se refiere a los derechos de la mujer y del niño a la salud, educación y alimentación. Los datos presentados a continuación sugieren que los elevados niveles de privación y desigualdad que se observan en Guatemala no pueden atribuirse simplemente a la escasez de recursos, sino más bien a la ausencia de políticas públicas que logren hacer efectivos los derechos económicos y sociales básicos de toda la población guatemalteca.

Acerca de esta serie de fichas informativas

Esta serie pretende contribuir a los diversos esfuerzos que realizan los mecanismos de derechos humanos de la ONU y otros mecanismos intergubernamentales para verificar el cumplimiento de los Estados con respecto a sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales. También pretende contribuir al fortalecimiento de la capacidad de ONGs nacionales e internacionales en sus labores de monitoreo. Utilizando datos socioeconómicos actualizados estas fichas exponen, analizan e interpretan algunos indicadores de desarrollo humano a la luz de las obligaciones de los estados en materia de derechos económicos y sociales, centrándose en tres dimensiones claves de estas obligaciones.

En primer lugar, se utilizan indicadores como las tasas de mortalidad materna o de finalización de la educación primaria para evaluar en qué medida la población se ve privada de un **nivel mínimo esencial** de los derechos a la salud, educación y alimentación, entre otros. Por su parte, el análisis de datos a través del tiempo ayuda a evaluar si el estado cumple con su deber de **avanzar progresivamente** hacia la plena efectividad de los derechos económicos y sociales acorde a los máximos recursos de que dispone. Comparaciones dentro de la misma región otorgan, asimismo, un punto de referencia de lo que se ha logrado en países con similares recursos. Finalmente, se utilizan datos desagregados por género, etnia, ubicación geográfica y estatus socio-económico para identificar disparidades y valorar los logros en cuanto a **erradicar la discriminación** y la desigualdad en el disfrute de estos derechos.

Estas fichas informativas no intentan dar una imagen exhaustiva ni proveer evidencia concluyente del cumplimiento del estado con sus obligaciones. Intentan, más bien, identificar algunas inquietudes que surgen al analizar y visualizar las estadísticas de desarrollo a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

VISUALIZANDO LOS DERECHOS

La Desnutrición Crónica en la Niñez y el Derecho a la Alimentación

“[El Comité] expresa su profunda preocupación porque no hay políticas estatales para reducir y combatir la malnutrición de lactantes y niños menores de cinco años.” (CRC Observaciones finales sobre Guatemala: 2001, Párr. 42)

La tasa de desnutrición crónica en la niñez más elevada de América Latina

En Guatemala uno de cada dos niños menores de cinco años padece desnutrición crónica, la tasa más elevada de América Latina y el Caribe, y la quinta más alta del mundo. Esto es casi el doble de la tasa de Ecuador y casi diez veces superior a la de Jamaica, ambos países con un PIB per cápita similar al de Guatemala. (Ver Figura 1.)

Las disparidades étnicas y geográficas son sorprendentes: el 70% de los niños indígenas presenta retardo en talla para su edad (indicador de la desnutrición crónica), casi el doble de la tasa en los niños no indígenas (36%). La desnutrición crónica es dos veces mayor entre niños de la región predominantemente indígena del Noroccidente que en la región Metropolitana. A pesar de que las diferencias por género son menos llamativas, la desnutrición crónica es mayor en niñas (50%) que en niños (48.6%).

Retrocesos que van en contra de la tendencia regional

Los avances de Guatemala en la reducción de la desnutrición crónica durante las últimas décadas está por atrás de los logros de otros países de América Central, incluyendo Honduras y Nicaragua, ambos con un PIB per cápita inferior al guatemalteco. La brecha entre Guatemala y sus vecinos es ahora mucho mayor que en los años 70. De hecho, es el único país que ha experimentado un retroceso en la última década. (Ver Figura 2.)

El progreso en la reducción de las tasas de desnutrición crónica entre los niños indígenas ha sido menor que entre los niños no indígenas. Entre estos últimos la tasa disminuyó en un 13% entre 1987 y 2002, comparado con tan solo 2% entre los niños indígenas (ENSMI 1987, 2002). Han sido las regiones predominantemente indígenas del Norte y Noroccidente las que han experimentado un deterioro desde 1999. A pesar de que los gobiernos guatemaltecos recientes

han declarado el combate contra la desnutrición como una prioridad nacional, ninguno ha publicado estadísticas nacionales actualizadas referentes a esta materia desde 2002.

Los programas nutricionales no se dirigen a los niños con mayor necesidad

En los últimos años Guatemala ha institucionalizado varios programas de asistencia alimentaria para combatir la desnutrición en la niñez. Sin embargo, con frecuencia estos programas no benefician a los niños que más los necesitan. Por ejemplo, los departamentos más beneficiados por el programa “Vaso de leche escolar” no corresponden a aquellos con las tasas más altas de desnutrición crónica entre escolares. (Ver Figura 3.) El programa parece haber beneficiado más a la industria lechera de estos departamentos que a los estudiantes más necesitados del país.

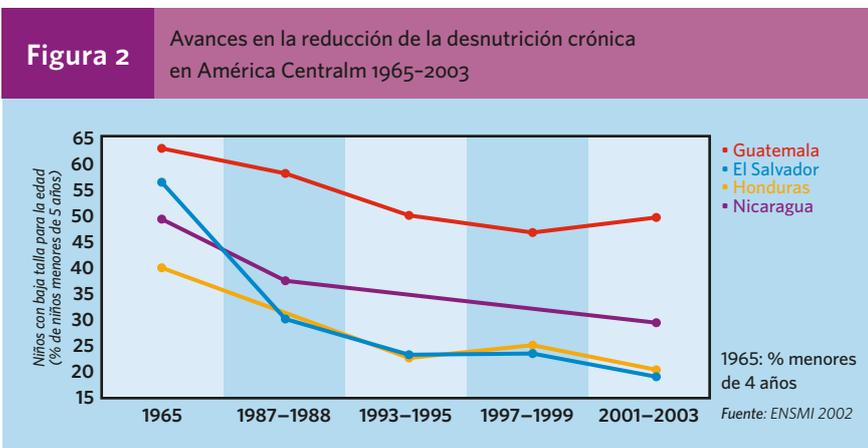
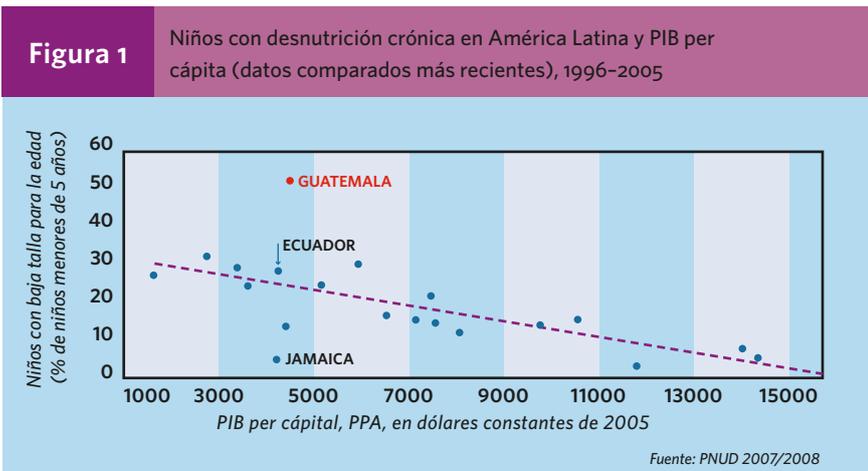
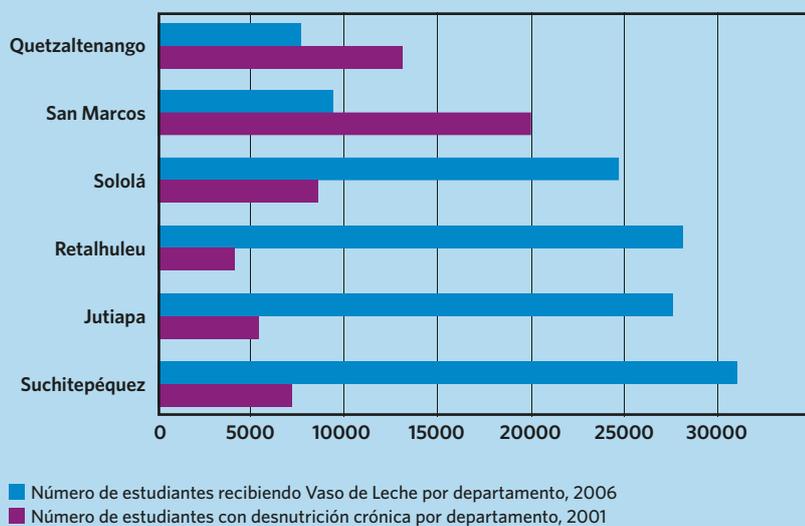


Figura 3

Número de estudiantes que se beneficiaron del programa "Vaso de Leche Escolar" y número de estudiantes con desnutrición crónica en varios departamentos (últimos datos disponibles)



Fuente: MAGA 2006 y MINEDUC 2001

La Mortalidad en la Niñez y el Derecho a la Salud

“[El Comité] señala, en particular, las altas tasas de mortalidad infantil debido, entre otras cosas, a carencias en la nutrición, la falta de servicios de saneamiento y los limitados servicios de prevención y curación de enfermedades, con grandes diferencias entre las zonas urbanas y rurales y entre los distintos grupos étnicos (...)” (CRC Observaciones finales sobre Guatemala: 2001, Párr. 40)

Significativas disparidades en la oportunidad de supervivencia de la niñez

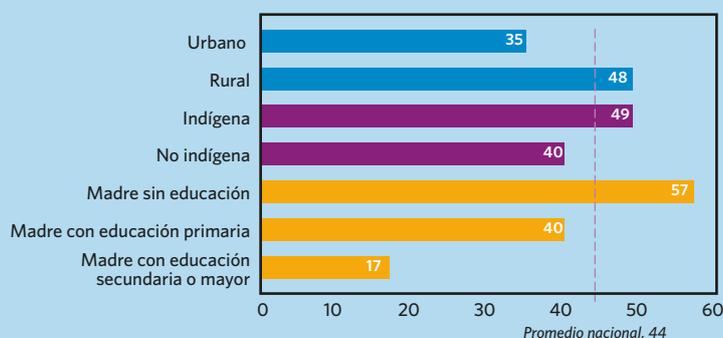
Las tasas de mortalidad infantil y en la niñez de Guatemala se encuentran entre las más altas de América Latina. Los niños indígenas y del área rural, así como aquellos cuyas madres tuvieron poco o ningún acceso a educación, tienen una mayor probabilidad de no alcanzar los cinco años de edad. (Ver Figura 4.) Los avances en las tasas de supervivencia de la niñez han beneficiado mayormente a la población no indígena. Entre 1987 y 2002 la brecha entre la proporción de niños indígenas y no indígenas que morían antes de los cinco años aumentó de manera dramática.

Descenso en la cobertura de vacunación completa

Guatemala tiene el porcentaje más alto de mortalidad en la niñez por enfermedades fácilmente prevenibles de América Central. Un factor importante para combatir la mortalidad en la niñez es asegurar que los niños sean vacunados contra las enfermedades más comunes. Sin embargo, una reciente encuesta de hogares revela que el número de niños menores de dos años que recibieron vacunación completa cayó de 49% en 2000 a 39% en 2006.

Figura 4

Porcentaje de niños que muere antes de los cinco años, según grupo poblacional, 1992-2002



Fuente: ENSMI 2002

La Mortalidad Materna y el Derecho de la Salud

“Preocupa al Comité la persistencia de altos niveles de pobreza entre las mujeres (...) [que] se ponen de manifiesto en (...) el deficiente acceso a los servicios de atención de la salud, en particular de la salud sexual y reproductiva, y el alto índice consiguiente de mortalidad maternal (...).” (CEDAW Observaciones finales sobre Guatemala: 2001, Párr.33)

Las mujeres guatemaltecas enfrentan un alto riesgo de mortalidad materna

Guatemala tiene, junto con Bolivia, la tasa más alta de mujeres que mueren por causas relacionadas con el embarazo o el parto en América Latina. (Ver Figura 5.) En 2005, se estimó que 290 madres murieron por cada 100,000 nacidos vivos (WHO/UNICEF/UNICEF, estimaciones basadas en datos oficiales ajustados por subregistro).

Las mujeres indígenas corren mucho mayor riesgo

Las últimas estadísticas oficiales (no ajustadas por subregistro) revelan que las indígenas guatemaltecas son tres veces más propensas a fallecer durante el embarazo o el parto que las guatemaltecas no-indígenas. (Ver Figura 6.) Las mujeres del departamento de Alta Verapaz, predominantemente pobre e indígena, son cuatro veces más propensas a fallecer en el parto que las del departamento de Sacatepéquez, cerca de la capital.

Acceso inadecuado e inequitativo a los servicios de salud reproductiva

Las tasas de mortalidad materna se ven altamente determinadas por el acceso de las mujeres a cuidados obstétricos de calidad. La gran disparidad por niveles de ingreso, área geográfica y origen étnico en el porcentaje de partos atendidos por personal de salud calificado, pone en tela de juicio los esfuerzos de Guatemala para asegurar los derechos de las mujeres y niñas de los sectores más desfavorecidos. (Ver Figura 7.)

La falta de acceso a los servicios de planificación familiar, incluso de las adolescentes, representa una seria privación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Esto también contribuye a las altas tasas de mortalidad materna, ya que tanto las adolescentes como las madres que han tenido muchos hijos están en mayor riesgo de complicaciones obstétricas. (Proyecto Milenio de Naciones Unidas 2005). Guatemala tiene una de las tasas de embarazo adolescente y de falta de provisión de métodos anticonceptivos más altas de toda América Latina y el Caribe (Banco Mundial 2008). En 2004 el 18% de los nacimientos fue producto de embarazo adolescente (UNICEF 2007). Por su parte, el 28% de las guatemaltecas casadas no ve cubiertas sus necesidades anticonceptivas (ENSMI 2002).

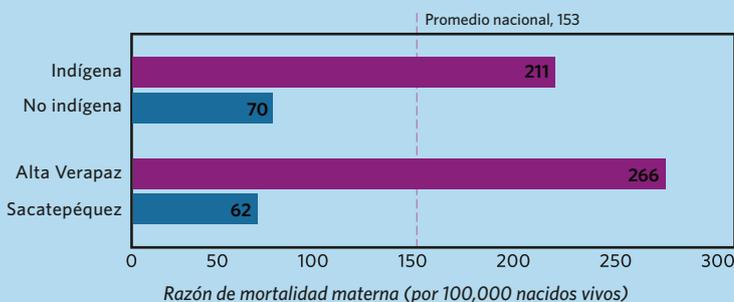
Figura 5 Razón de mortalidad materna en América Latina*, 2005 (por 100,000 nacidos vivos, ajustada por subregistro)



* No incluye el Caribe

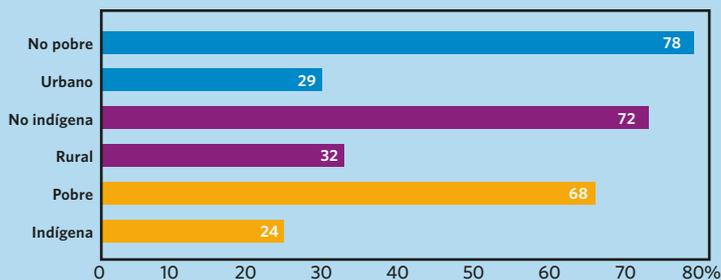
Fuente: Banco Mundial 2008

Figura 6 Razón de mortalidad materna reportada, por etnia y en departamentos seleccionados



Fuente: MSPAS 2003

Figura 7 Partos atendidos por personal de salud calificado, por grupo de población en departamentos seleccionados



Fuente: ENCOVI 2006

La Deserción Escolar y el Derecho a la Educación

"El Comité expresa preocupación por las altas tasas de deserción escolar, [y] la gran cantidad de niños que repiten cursos, (...). [E]l Comité recomienda que el Estado Parte adopte medidas adecuadas para aumentar las partidas presupuestarias en concepto de educación, vele por la regular asistencia a clases y por la reducción de las tasas de deserción (...)." (CRC Observaciones finales sobre Guatemala: 2001, Párrs. 46-47).

Muchos niños no terminan la educación primaria

A pesar de los avances en la matriculación en educación primaria, la proporción de niños que terminan la educación primaria es la segunda más baja de América Latina y significativamente más baja que la de Honduras o Bolivia, países con un PIB per cápita menor que Guatemala. (Ver Figura 8.)

Persisten las disparidades de género y otras brechas de desigualdad

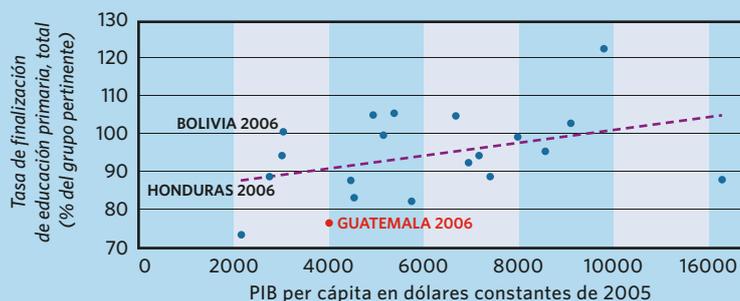
Guatemala es uno de los pocos países de la región donde menos niñas que niños terminan la escuela primaria. (Ver Figura 9.) Niños pertenecientes al 20% de personas más rico de la sociedad tienen el doble de probabilidad de acabar la escuela primaria en comparación con niños del 20% más pobre. Solamente el 42% de los niños del área rural termina la escuela primaria, lo que equivale a solo un poco más de la mitad de la tasa de los niños de área urbana (ENEI 2004, citado en SEDLAC).

La focalización inequitativa de los programas de asistencia escolar agrava las disparidades de género

Si bien Guatemala ha presenciado resultados positivos por el aumento de las tasas agregadas de finalización de educación primaria entre 1991 y 2006 (del 39% al 73%), la diferencia entre la tasa de niños y niñas que terminan la primaria creció en este periodo del 6.4% al 6.9%. Las medidas llevadas a cabo para erradicar la desigualdad de género no han sido bien focalizadas. Las "Becas para la niña", por ejemplo, no se han asignado a las áreas donde las tasas de deserción femenina son mayores. (Ver Figura 10.)

Figura 8

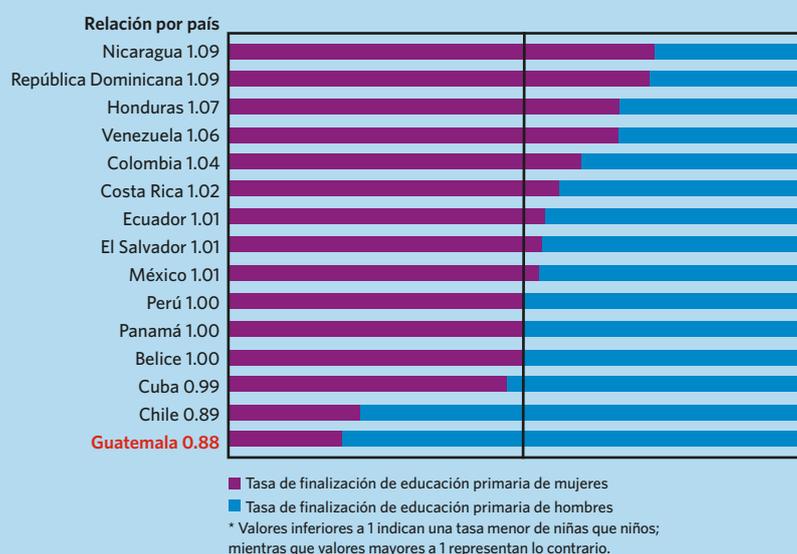
Tasa de finalización de educación primaria en América Latina y el Caribe relativo al PIB per cápita



Fuente: Banco Mundial 2008

Figura 9

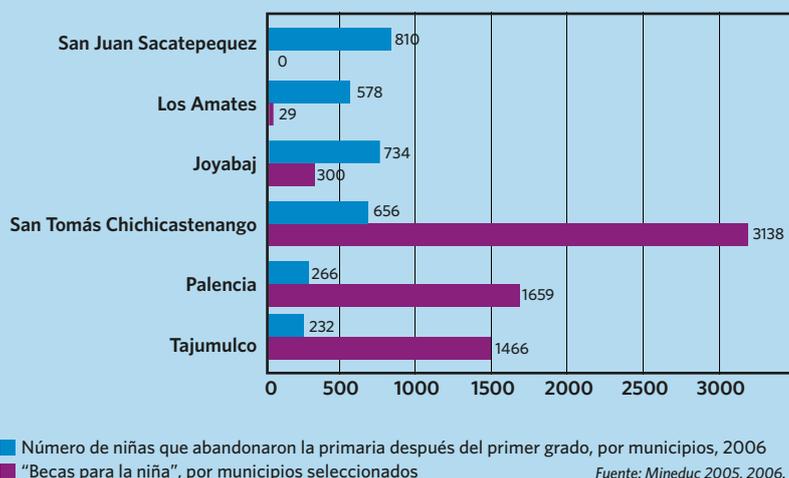
Proporción de mujeres y hombres que terminan la primaria*



Fuente: Banco Mundial 2008

Figura 10

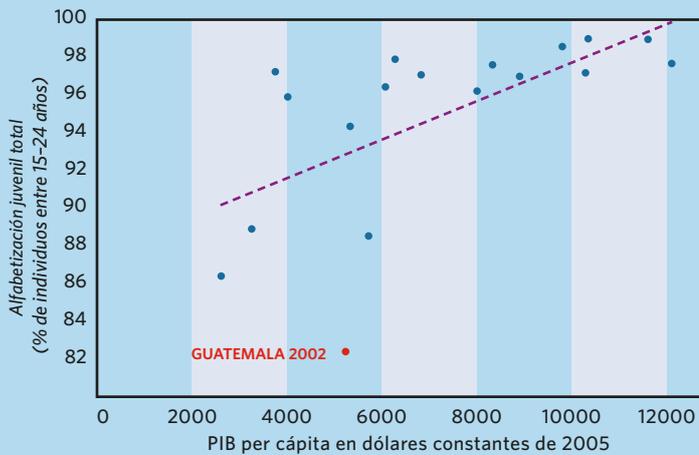
"Becas para la niña" y niñas que abandonaron la primaria después del primer grado, por municipios seleccionados



Fuente: Mineduc 2005, 2006.

Figura 11

Tasa de alfabetización juvenil en los países de América Latina y el Caribe, datos comparados más recientes



Fuente: Banco Mundial 2008

Analfabetismo Juvenil y el Derecho a la Educación

“Preocupa al Comité que el principio de no discriminación (art. 2) no se aplique plenamente a los niños de los grupos indígenas, los niños pobres de zonas las urbanas y rurales, las niñas, (...) especialmente en cuanto a sus posibilidades de acceso a servicios adecuados de salud y educación.” (CRC Observaciones finales sobre Guatemala: 2001, Párr. 24)

Índices de alfabetización persistentemente bajos

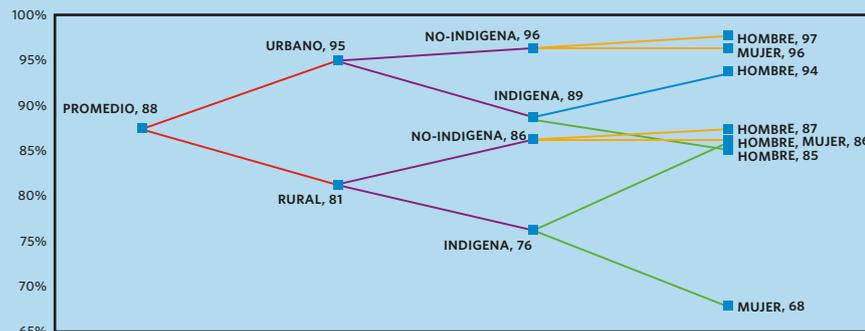
El porcentaje de alfabetización entre jóvenes de 15-24 años era el más bajo de América Latina y el Caribe entre 2001-2005. (Ver Figura 11.) A partir del 2002 Guatemala logró aumentar su nivel de alfabetización en dicho grupo alcanzando un 88% en 2006. Sin embargo, este porcentaje continúa siendo el más bajo entre los países con similar PIB per cápita.

La interrelación de las desigualdades sociales

La tasa de alfabetización juvenil es la más baja de la región y varía enormemente según sexo, origen étnico y ubicación geográfica dentro de Guatemala. (Ver Figura 12.) Mientras la tasa de alfabetización entre hombres jóvenes no indígenas del área urbana es de 97%, este número desciende al 68% en caso de las jóvenes indígenas del área rural. La region Metropolitana alrededor de la capital tiene el nivel de alfabetización más alto de Guatemala (96.5%), comparable con el promedio nacional de alfabetización en Brasil. En contraste, el departamento con el nivel de alfabetización más bajo, Quiché, tiene una tasa del 73.4%, semejante al de Burundi.

Figura 12

Tasa de alfabetización juvenil (15-24 años) desagregada por área geográfica, etnia y género



Fuente: ENCOVI 2006

La distribución de los recursos en Guatemala: ¿un reflejo de las obligaciones de derechos humanos?

“El Comité continúa estando profundamente preocupado por el hecho de que la desigualdad en la distribución de la riqueza y de las tierras y el alto nivel de exclusión social, particularmente entre las poblaciones indígenas y rurales, obstaculicen el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.” (CESRC Observaciones finales sobre Guatemala: 2003, Párr. 24)

La asignación de recursos no está a la altura de las necesidades

Los programas para incrementar el acceso a la salud y la educación que varios gobiernos guatemaltecos han puesto en funcionamiento desde los Acuerdos de Paz de 1996 se han visto constantemente minados por la insuficiencia de recursos. Pese al compromiso asumido en los Acuerdos de aumentar el gasto social, Guatemala tiene uno de los niveles más bajos de inversión en salud y educación relativo a su PIB de América Latina y el Caribe. (Ver Figuras 13 y 14.)

Los Acuerdos también dispusieron una ampliación de la carga tributaria para generar los recursos adicionales requeridos para un mayor gasto social. Sin embargo, Guatemala sigue teniendo una de las cargas tributarias más bajas y uno de los sistemas de exenciones e incentivos fiscales para las empresas más generosos de la región. (Ver Figura 15.) La carga tributaria en Guatemala es del 12%, lo cual está por debajo del promedio de América Central del 16% en 2006. La fuente principal de ingreso en las arcas públicas— los impuestos indirectos

(IVA)—recae desproporcionadamente sobre los pobres.

Las políticas fiscales y agrarias perpetúan la inequidad en el disfrute de los derechos

La ausencia de políticas fiscales y agrarias adecuadamente redistributivas ha mermado el avance en la erradicación de la pobreza y la desigualdad en Guatemala. Más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza (ENCOVI 2006), mientras que el 10% más rico de la población se beneficia del 43% del ingreso del país (PNUD 2007/2008). Tres cuartos de la población indígena Guatemalteca es pobre, siendo esto el doble de la proporción de pobres no indígenas.

La concentración de la tenencia de la tierra figura entre las más desiguales de la región. Las grandes fincas comerciales constituyen menos del 2% de las fincas guatemaltecas, pero ocupan el 57% de la tierra. Por su parte, aunque la vasta mayoría de los agricultores son campesinos de subsistencia, estos sólo poseen la quinta parte de la tierra cultivable (CENAGRO 2003).

A menos que se pongan en práctica políticas eficaces para abordar la exclusión social y la desigual distribución de los ingresos y de los recursos productivos, poco se podrá avanzar en la reducción de las grandes inequidades que se observan en el disfrute de los derechos económicos y sociales en Guatemala.

Datos y fuentes utilizados

Los datos utilizados en esta ficha informativa provienen de las fuentes más recientes y fiables disponibles, incluyendo encuestas de hogar nacionales y estadísticas oficiales publicadas por los ministerios e instituciones de gobierno competentes. Para hacer comparaciones internacionales se han usado los últimos datos disponibles de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas. En algunos casos las estadísticas comparadas internacionales incluyen datos para Guatemala que no corresponden con los datos más recientes a nivel nacional. CESR agradece al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) por su ayuda imprescindible en la preparación de esta ficha informativa.

Figura 13 Total de gasto público en educación, América Latina y el Caribe (% del PIB, última información disponible)

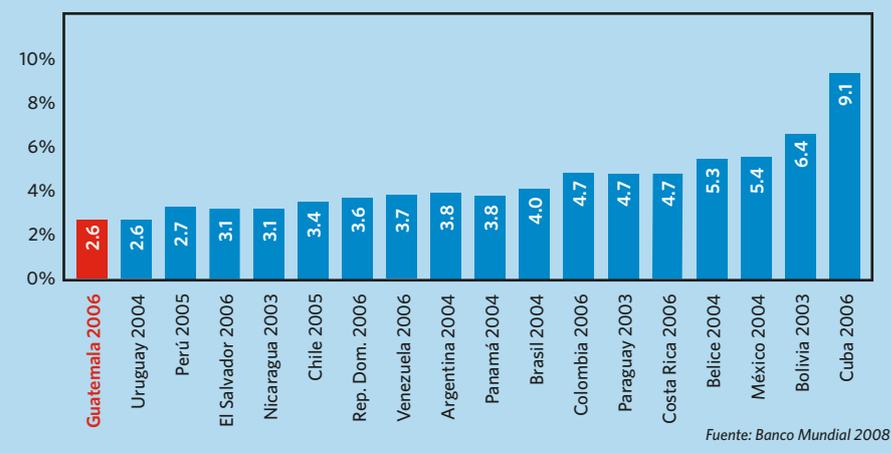


Figura 14 Total de gasto público en salud, América Latina y el Caribe (% del PIB, última información disponible)

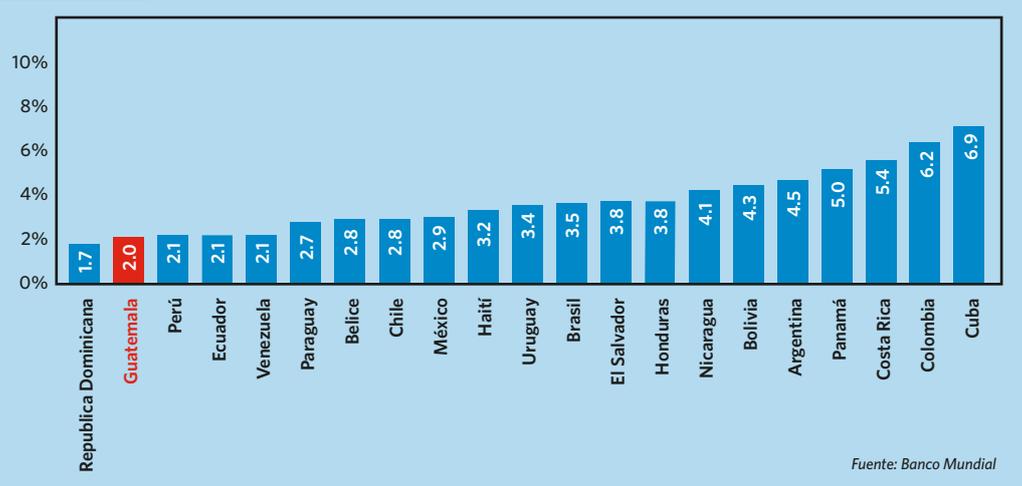


Figura 15 Carga tributaria en América Latina y el Caribe (% del PIB)





JUNTA DIRECTIVA DE CESR

VICTOR ABRAMOVICH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos
PHILIP ALSTON (Presidente), New York University School of Law
LINDA CASSANO, (Tesorera), Commonwealth Bank of Australia
SAKIKO FUKUDA-PARR, The New School, New York
RICHARD GOLDSTONE, Harvard Law School
CHRIS JOCHNIK, Oxfam America
JOSE MARIA MARAVALL, Instituto Juan March, Madrid
ALICIA ELY YAMIN, Harvard Law School

Director Ejecutivo: Eitan Felner

ACERCA DE CESR

El Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés) se creó en 1993 con la misión de trabajar por el reconocimiento y la puesta en práctica de los derechos económicos, sociales y culturales como herramienta para promover la justicia social y la dignidad humana. CESR pone en evidencia el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a través de una combinación interdisciplinaria de análisis legal y socioeconómico. CESR aboga por cambios a la política económica y social a nivel internacional, nacional y local para asegurar que estas cumplan con las normas básicas de derechos humanos.

Fuencarral, 158-1a
 28010 Madrid, España
 Tel: +34 91 448 3971
 Fax: +34 91 448 3980

162 Montague Street, 3rd Floor
 Brooklyn, NY 11201, USA
 Tel: +1 718 237-9145
 Fax: +1 718 237-9147

Agradecemos sus sugerencias y comentarios: rights@cesr.org

www.cesr.org

BIBLIOGRAFIA

Tratados Internacionales de Derechos Humanos y Observaciones de los Órganos de los Tratados

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Convención sobre los Derechos del Niño.

CRC. Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Guatemala 09/07/2001.

CESCR. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Guatemala. 12/12/2003.

CEDAW. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala. 01/06/2006.

Datos Estadísticos Internacionales

Banco Mundial 2008. World Development Indicators 2008. www.worldbank.org

PNUD 2007/2008. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Statistics of the Human Development Report 2007/2008. <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Proyecto Milenio de Naciones Unidas 2005. "Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women." Task Force on Gender Equality. www.unmillenniumproject.org/documents/Gender-complete.pdf

UNICEF 2007. La niñez guatemalteca en cifras, UNICEF Guatemala, 2007. http://www.unicef.org.gt/10recursos/documentos/ninez_en_cifras/ninez_guatemalteca_en_cifras.htm

Datos Estadísticos Nacionales

CENAGRO 2003. IV Censo Nacional Agropecuario. El Instituto Nacional de Estadística (INE), Guatemala. www.ine.gov.gt

ENCOVI 2000. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000. El Instituto Nacional de Estadística (INE), Guatemala. www.ine.gov.gt

ENCOVI 2006. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006. El Instituto Nacional de Estadística (INE), Guatemala. www.ine.gov.gt

ENEI 2004. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. El Instituto Nacional de Estadística (INE), Guatemala, citado en Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html>

ENSMI 1987. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. El Instituto Nacional de Estadística (INE), Guatemala. www.ine.gov.gt

ENSMI 2002. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil. El Instituto Nacional de Estadística (INE), Guatemala. www.ine.gov.gt

MAGA 2006. Seguridad Alimentaria y Nutricional. Informe de Avances Año 2006. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

MINEDUC 2001. Segundo censo nacional de talla en escolares de primer grado de primaria, 2001. Ministerio de Educación.

MINEDUC 2005. Ministerio de Educación. www.mineduc.gov.gt/uploads/Estadisticas/default.asp

MINEDUC 2006. Ministerio de Educación. www.mineduc.gov.gt/uploads/Estadisticas/default.asp

MSPAS 2003. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. "Estudio de Línea Basal de Mortalidad Materna."