



## I. Introducción

Los derechos humanos, como normas internacionales morales y legales, tienen el objetivo de proteger a las personas en aspectos políticos, legales y sociales. El Gobierno de Guatemala, al suscribir los tratados, pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos, se ha comprometido formalmente a velar por su implementación. Para lograrlo se necesita contar tanto con la voluntad política de los gobiernos como con suficientes recursos financieros. La estructuración del presupuesto, con la asignación de recursos limitados, revela los énfasis y las preocupaciones del gobierno por atender los temas fundamentales de la nación.

A continuación se presenta un análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (ejercicio fiscal 2006) con un enfoque de derechos humanos (estudio que se realizó a solicitud del Procurador de los Derechos Humanos). Para realizar esta evaluación se parte de un marco conceptual y metodológico, explicado en la siguiente sección, que busca determinar en qué medida el gasto público contribuye a una realización progresiva de los derechos humanos. Más adelante se clasifican los derechos humanos tomando en cuenta los compromisos del Estado de Guatemala resultantes de suscribir el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), además de otros compromisos. Se destaca la atención de los derechos económicos, sociales y culturales por ser los que dependen en mayor medida de la disponibilidad de recursos financieros públicos. En la parte central del informe se analiza el gasto público, clasificado de acuerdo con criterios de derechos humanos, y tomando en cuenta lo ejecutado en los presupuestos de 2005 y 2004. Por último se evalúa el tema de la suficiencia de recursos del Estado como otro determinante de la capacidad de avanzar con una realización progresiva de los derechos humanos en Guatemala.

# Índice

## Introducción

I. Resumen Ejecutivo *pag. 05*

II. Marco Conceptual *pag. 07*

III. Metodología *pag. 09*

IV. Compromisos internacionales de derechos humanos *pag. 10*

*a. Salud y Asistencia Social*

*b. Educación*

*c. Cultura y Deportes*

*d. Discriminación Racial*

*e. Vivienda*

*f. Trabajo y Previsión Social*

*g. Derechos de la Mujer*

*h. Organismo Judicial*

V. El aporte del gasto en el Presupuesto 2006 a la realización progresiva de los derechos humanos en Guatemala *pag. 15*

*a. El derecho a la salud y a la asistencia social*

*b. El derecho a la educación*

*c. El derecho a la cultura*

*d. La No discriminación*

*e. El derecho a la vivienda adecuada*

*f. Los derechos al trabajo y a la previsión social*

*g. Los derechos de la mujer*

*h. El derecho a la justicia*

VI. El aporte de los ingresos en el presupuesto 2006 a la realización progresiva de los derechos humanos en Guatemala *pag. 30*



# Índice de tablas y gráficas

## Tabla No. 1

*Gasto público destinado a salud y asistencia social* pag. 18

## Tabla No. 2

*Gasto público en educación* pag. 21

## Tabla No. 3

*Gasto público destinado al desarrollo de instituciones escolares* pag. 22

## Tabla No. 4

*Gasto público dirigido a la protección de los derechos culturales* pag. 23

## Tabla No. 5

*Gasto público dirigido a la protección de los derechos de la vivienda* pag. 25

## Tabla No. 6

*Gasto público dirigido a la protección de los derechos del trabajo y la previsión social* pag. 27

## Tabla No. 7

*Gasto público dirigido a la protección de los derechos de la mujer* pag. 28

## Tabla No. 8

*Gasto público dirigido a la protección de los derechos de justicia* pag. 31

## Gráfica No. 1

*Evolución de la carga tributaria en América Central* pag. 32



## I. Resumen Ejecutivo

---

1. En este informe se evalúa la asignación de recursos en el Presupuesto 2006 de Guatemala con base en un enfoque progresivo del cumplimiento de los derechos humanos de acuerdo con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado guatemalteco, pero que también toma en cuenta la escasez de recursos. Partiendo de lo anterior este enfoque toma en cuenta a) las tendencias y montos de los recursos asignados a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales; y b) los planes de acción o resultados establecidos en el presupuesto en relación a estas asignaciones.
2. El Presupuesto 2006 solamente aumenta levemente el monto de recursos dedicados a la salud en su conjunto, aunque se mantiene constante cuando se mide como proporción del PIB, y coloca a Guatemala entre los países que menores recursos públicos le dedica a la salud en el mundo. Por otra parte, la ausencia de metas estratégicas no permite visualizar una realización progresiva de los derechos a la salud a mediano plazo. En el Presupuesto 2006 hay avances, reflejados en mayores recursos que permitirían la progresiva realización del derecho a la asistencia médica, especialmente mediante esfuerzos de extensión de la cobertura de servicios básicos de salud, y en relación a los derechos a alimentos y a educación en salud. También se asignan recursos al IGSS, pero ello no está orientado a un aumento de su cobertura. No hay avances significativos en relación a los derechos de grupos especialmente vulnerables -como los discapacitados- a la salud, ni de la población en general al derecho a la salubridad, a estar libre de epidemias y a un ambiente limpio y saludable, incluyendo el agua, en relación a los cuales hay peligro de una verdadera regresión de los derechos humanos.
3. El presupuesto del 2006 aumentó significativamente los recursos destinados a la educación primaria, aunque aún están lejos de ser adecuados para garantizar el acceso a la educación primaria completa. También hubo aumentos importantes de los recursos destinados a financiar la pre-primaria en el área urbana y a cubrir aumentos de los ingresos del cuerpo docente y becas. En el presupuesto son insuficientes los recursos destinados a la alfabetización y, ante la extremadamente baja cobertura, son especialmente bajos los recursos destinados a la educación secundaria básica, lo cual apunta a la ausencia de una realización progresiva del derecho a la enseñanza secundaria. En otras palabras, el derecho a la educación secundaria en el nivel básico está severamente restringido.
4. Lo asignado en el Presupuesto 2006 pone en evidencia un aumento proporcional importante de los recursos dedicados a la realización del derecho a la cultura, principalmente para la protección y restauración del patrimonio cultural y en parte para el desarrollo científico y tecnológico, aunque su monto total es sumamente bajo. En conclusión, son escasas las posibilidades de incidir en un avance significativo de estos derechos con los recursos disponibles en el Presupuesto 2006, aunque parecieran estarse marcando tendencias aún incipientes pero favorables del gasto público referido a los derechos culturales.

5. Hay solo un modesto aumento de recursos para combatir la discriminación, que no es congruente con la importancia que tiene la discriminación en Guatemala ni con los compromisos asumidos por el Estado, incluyendo la suscripción del Convenio 169 de la OIT y del Acuerdo de paz sobre la identidad y los derechos de los pueblos indígenas.
6. El aporte explícito del presupuesto a la defensa de los derechos de la mujer es ínfimo, aunque aumentó levemente en comparación con años anteriores. Este aumento se canalizó principalmente a becas para niñas y a programas de fortalecimiento de la participación política de la mujer, lo cual sugiere una modesta realización progresiva de los derechos en estos ámbitos por la vía presupuestaria. Los niveles de gasto para apoyar la lucha contra la violencia que afecta a las mujeres, así como sus derechos culturales, son fundamentalmente simbólicos y sin metas o resultados, no pudiéndose concluir que hay una efectiva realización progresiva de los derechos de la mujer en estos ámbitos. La ausencia de recursos destinados a defender los derechos de la mujer rural permite concluir que tampoco hay una progresiva realización de los derechos de la mujer rural.
7. La previsión social, derivado de los aportes del Estado al IGSS y a otros sistemas de pensiones y gastos en recreación para los trabajadores del Estado absorben casi la totalidad de recursos públicos para proteger y cumplir los derechos laborales. Recursos del Presupuesto 2006 para la vigilancia pública de los derechos vinculados a las normas de trabajo, a la salud y a la seguridad, al salario mínimo y a la libre sindicalización, así como para promover el derecho a tener un trabajo libremente escogido, son totalmente insuficientes. Ello ilustra la debilidad del apoyo a las instituciones responsables de proteger o promover el respeto de los derechos humanos en el país en diversos campos. No existen elementos para asegurar que el Presupuesto 2006 contribuye a una progresiva realización de estos derechos laborales.
8. Sin dejar de reconocer que el gran déficit habitacional de Guatemala requiere de un incremento sustancial de recursos públicos para atender este problema, pero tomando en cuenta la gran carencia de recursos destinados a la vivienda en el pasado, se puede concluir que el significativo aumento de recursos asignados a la vivienda en el Presupuesto 2006 constituye una contribución a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada.
9. Aún cuando los recursos asignados al organismo judicial y al TSE puedan considerarse insuficientes, lo asignado en el Presupuesto 2006 corresponde con lo asignado por la ley y no pareciera contradecir la realización progresiva del derecho a la justicia, sin que ello conduzca a concluir que el derecho a la justicia está garantizado en Guatemala. Este sería un caso en que el respeto a un derecho depende tanto de los recursos disponibles como de la voluntad política de asegurar que se realicen las reformas ya propuestas para que este derecho efectivamente se cumpla. Los recursos asignados al TSE y al registro y catastro también sugieren que la insuficiencia de recursos públicos no es un impedimento fundamental para que se avance con la regulación de la propiedad y para que se

ejerza el derecho a la elección, aún cuando el modesto aumento de recursos asignados a la seguridad y a la PDH –en este caso con posibilidades de que se reduzca en términos reales- son contrarios a una realización progresiva más amplia del derecho a la justicia.

10. Cuando el Presupuesto 2006 se evalúa por el lado de los ingresos totales, y no solo por el lado de los gastos, no cumple con un enfoque progresivo de los derechos humanos. No solo no contempla un aumento garantizado de los recursos disponibles, que a la luz del análisis del gasto y de los problemas nacionales resultan absolutamente insuficientes, sino que además tampoco contempla un plan de acción ni metas para aumentar la carga tributaria. Esta ausencia de suficientes recursos se manifiesta de manera muy clara en una institucionalidad pública débil para promover el respeto de los derechos humanos, especialmente evidente en el caso de la discriminación de indígenas y mujeres, así como en relación a los derechos de los trabajadores. Esta ausencia de recursos adicionales no es compatible con un enfoque global de realización progresiva de los derechos humanos.

## II. Marco conceptual

Analizar el presupuesto nacional con un enfoque de derechos requiere un marco conceptual y metodológico claro. En este análisis se hace una evaluación de los recursos destinados a hacer respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, pero reconociendo que hacer respetar los derechos requiere principalmente de voluntad política para lograrlo, mientras que la protección y cumplimiento de los derechos humanos, espe-

cialmente de los derechos económicos, sociales y culturales, generalmente requieren de recursos económicos, además de la voluntad política para avanzar en ese sentido. La consideración de esta dimensión económica es la que caracteriza al análisis que se hace a continuación. En particular, se realiza una evaluación de los recursos asignados a la realización de aquellos derechos que cumplen con dos condiciones: a) corresponden a derechos básicos, asumidos como obligaciones internacionales por parte del Estado guatemalteco, y b) son derechos cuyo cumplimiento y protección depende de la disponibilidad de recursos.<sup>1</sup>

En otras palabras, se evalúa el grado en que los recursos disponibles en el presupuesto 2006 contribuyen al cumplimiento y protección de los derechos básicos de los guatemaltecos y guatemaltecas. Ello se hace con base en un análisis del gasto público asignado en el Presupuesto 2006 a cada uno de los derechos considerados, y tomando en cuenta el monto total de recursos recaudados por el Estado.<sup>2</sup> En términos conceptuales, se evalúan los derechos desde la perspectiva de las capacidades de las personas para la realización

1 Para un mayor desarrollo de este enfoque, desde la perspectiva de estrategias para reducir la pobreza, véase OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, especialmente las páginas 9-11.

2 Se evalúa el efecto de la carga tributaria desde la perspectiva de los derechos como un todo, pero no se hace un análisis detallado de los ingresos tributarios por dos razones. Primero, el pago de los impuestos constituye una obligación más que un derecho de los ciudadanos. Segundo, aun cuando se pudieran realizar precisiones más específicas acerca de posibles efectos negativos de los impuestos o de su recaudación sobre temas directamente vinculados con los derechos humanos, como la discriminación o la equidad, lo prioritario sería realizar primero un análisis del gasto ante el mayor impacto que este parecería tener sobre el cumplimiento y protección de los derechos humanos. Un análisis del efecto de los impuestos sobre los derechos humanos requerirían un análisis de mayor profundidad que supera, además, la consideración del presupuesto.



de sus libertades básicas, que incluyen tanto la eliminación de obstáculos y el respeto a reglas para ejercer sus derechos (la libertad negativa) como la libertad que surge de las capacidades del ciudadano que la sociedad contribuye a generar (la libertad positiva).<sup>3</sup>

En ese contexto el gasto público puede contribuir a generar ambos tipos de libertades, aunque generalmente la disponibilidad de recursos tiende a ser relativamente más importante para desarrollar las libertades positivas. Por ello se destaca en este caso el análisis del aporte del presupuesto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, asumidos por el Estado de Guatemala al suscribir el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de otros instrumentos jurídicos internacionales.<sup>4</sup>

Por otra parte, el análisis que se hace a continuación reconoce que los recursos con que cuenta o pueda contar el Estado no son ilimitados. Si no hubiera límite se podría esperar un cumplimiento total de todos los derechos cuya protección y cumplimiento dependen de la disponibilidad de recursos. Sin embargo, al reconocerse de manera explícita la importancia determinante de la escasez de recursos, se puede entonces asegurar que

3 Amartya Sen ha desarrollado el concepto de capacidades, mientras que el concepto de libertad positiva y negativa tiene un origen más antiguo, que Isaiah Berlin aclaró en diversos ensayos. Véase A. Sen, *Desarrollo y Libertad*. E. Rabasco y L. Toharia trads., Editorial Planeta, Barcelona, 2000, y I. Berlin, "Two Concepts of Liberty" en I. Berlin, *The Proper Study of Mankind. An Anthology of Essays*, Ferrar, Straus and Giroux, New York, 2000.

4 Véanse el conjunto de documentos publicados por el Proyecto OACDH/Guatemala, numerada de 1 a 7 y especialmente los que incluyen los derechos económicos, sociales y culturales; eliminación de la discriminación racial; derechos del niño, eliminación de la discriminación contra la mujer.

“el enfoque de los derechos humanos no representa una exigencia poco razonable de que todos los derechos se deban realizar de inmediato”.<sup>5</sup>

El Pacto de los Derechos Económicos, sociales y culturales (UN, 1966) establece la necesidad de concebir estos derechos como metas de “realización progresiva”, cuya plena implementación, cumplimiento y protección, depende de la disponibilidad de recursos financieros e institucionales. Esto tiene dos implicaciones: a) la plena realización de los derechos debe realizarse de manera progresiva a lo largo del tiempo; y b) deben reconocerse prioridades entre distintas acciones para hacer cumplir los derechos, destacando en particular la situación de las personas o grupos más vulnerables para otorgarles una atención prioritaria.

Pero la OACDH advierte que debe tenerse cuidado con que esta flexibilización de las condiciones del cumplimiento de los derechos no debilite su realización, para lo cual existen ciertas condiciones para que “la búsqueda de los derechos humanos no se reduzca a una mera retórica en nombre de la realización progresiva”. Estas condiciones se aplican tanto a: a) la dimensión temporal de realización progresiva como a b) la determinación de prioridades. En cuanto a la dimensión temporal la OACDH indica que los Estados de los países deberían asumir un compromiso serio de hacer rápidos progresos incluso dentro de los límites de los recursos existentes, reasignándolos para beneficiar a los más pobres y formulando e implementando planes de acción con metas (resultados) claramente establecidos.

En cuanto a las prioridades, la OACDH recomienda que éstas deben responder a consideraciones

5 OACDH (2004), op.cit págs. 24-25.



prácticas o específicas de cada país, pero al mismo tiempo deben aplicarse dos principios básicos: la no regresión y la garantía de ciertos derechos básicos. La no regresión significa que aun cuando se le asigne prioridad al cumplimiento o protección de determinado derecho, “se debe procurar que el resto de los derechos mantengan por lo menos su nivel de realización”.<sup>6</sup> En términos presupuestarios esto podría interpretarse como no reducir el monto de recursos asignados a cierto derecho.<sup>7</sup> En cuanto a las prioridades, se puede argumentar que los Estados tienen una obligación fundamental de darle prioridad a acciones destinadas a garantizar niveles esenciales de diversos derechos, incluyendo como parte de ellos los derechos a la alimentación y la vivienda adecuadas, la protección de la salud y la educación, y dándole especial atención a las personas o grupos más vulnerables.<sup>8</sup>

### III. Metodología

---

Corresponde a continuación evaluar la asignación de recursos en el Presupuesto 2006 de Guatemala con base en un enfoque progresivo del cumplimiento de los derechos humanos, de acuerdo con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado guatemalteco, que tome en cuenta a) planes de acción y resultados y b) prioridades, sin que ello signifique reducir los recursos disponibles para los derechos restantes al tiempo que se asegura que los derechos básicos de alimentación, vivienda, salud y educación son protegidos y cumplidos.

---

6 OACDH (2004), pág. 27.

7 A menos que hubiera un aumento de la eficiencia que permitiera hacer lo mismo con menos recursos.

8 OACDH (2004), págs. 29-30.

En lo que sigue se procede primero a identificar los derechos humanos cuyo cumplimiento o protección depende de recursos económicos con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ampliados por las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Partiendo de este listado de derechos se procede a agregar o desagregar el gasto de los diversos rubros del presupuesto nacional. Con el fin de evaluar el grado en que los derechos están siendo objeto de una progresiva realización con base en los recursos disponibles se compara lo asignado en el presupuesto 2006 con presupuestos anteriores (2005 y 2004) y para contar con una idea de su magnitud se toma en cuenta, además de los montos absolutos asignados, lo asignado como proporción de los recursos totales del presupuesto y del PIB. Como parte de este análisis se toma en cuenta el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, evaluando si el Presupuesto 2006 contribuye al progresivo cumplimiento y protección de los derechos humanos por el lado de los ingresos totales, así como el grado en que esta realización progresiva se ha dado por el lado del gasto asignado al cumplimiento o protección de derechos específicos, incluyendo el establecimiento de resultados a futuro, posibles casos de regresión y el aumento o no de recursos para la realización de los derechos humanos básicos.

Con base en las consideraciones anteriores el análisis que se realiza reconoce la escasez de recursos disponibles para el Estado pero también considera que es necesario evaluar el tema de la disponibilidad de los recursos del Estado con una perspectiva de realización progresiva. En otras palabras, dada la extremadamente baja carga tributaria (proporción del PIB que se paga

en impuestos) guatemalteca, corresponde como parte de un enfoque de derechos también tomar en cuenta los esfuerzos que se hacen por aumentar esa presión tributaria para poder así garantizar los derechos humanos con más recursos disponibles.<sup>9</sup>

#### IV. Compromisos internacionales de derechos humanos

A continuación se presentan listas desagregadas de derechos humanos, partiendo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, y de otros instrumentos internacionales de los derechos humanos. Este listado de derechos sirve posteriormente para desagregar o agregar los rubros presupuestarios vinculados al tema.

##### a) Salud y Asistencia Social

En forma general la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa claramente en su artículo No.25 el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar, el alimento, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Por otra parte, el artículo 22 de este mismo documento reafirma el derecho de toda persona a la seguridad social por el hecho de ser miembro de una sociedad. A continuación se listan los derechos agregados en

<sup>9</sup> Estrictamente habría que hacer un análisis, además, de los aumentos de eficiencia, que podrían entonces significar que se logran resultados similares con menores recursos. Esto requiere un análisis más profundo y detallado, que se justifica menos en el caso de comparaciones entre dos años seguidos, pero que podría justificarse en caso de realizarse un análisis de lo ocurrido durante un período más prolongado de tiempo.

salud y asistencia social, denotando los artículos de donde provienen.

- Asistencia Médica oportuna y apropiada (Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.14), es decir, su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en el acceso a la salud sin discriminación en cuanto a los servicios de prevención, curación, rehabilitación, educación, programas de reconocimientos periódicos, tratamientos y medicamentos.
- Asistencia a niños (Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) para reducir la mortinatalidad y mortalidad infantil, lograr la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y alcanzar el sano desarrollo de los niños.
- Prevención y tratamiento de epidemias (Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.14), especialmente del VIH/SIDA.
- Protección a la familia (Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)
- Protección a las madres (Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.14)
- Nutrición (Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.12); es decir, la protección contra el hambre, la dis-

ponibilidad y la accesibilidad a alimentos sanos suficientes en calidad y cantidad.

- Seguros Sociales (Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales No.5 y No.6 del Pacto) por enfermedad, invalidez, viudez, vejez (con carácter obligatorio y general), para discapacitados y prestaciones de vejez no contributivas especialmente para las mujeres.
- Protección de discapacitados y sus correspondientes servicios de rehabilitación (Observación general No.5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales),
- Prevención y rehabilitación para personas de edad avanzada (Observación general No.6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- Salud laboral (Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.14), que garantiza la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, unas condiciones sanitarias básicas en los centros laborales, la prevención y reducción de exposición a sustancias nocivas.
- Derecho al agua, lo cual implica su disponibilidad, calidad y accesibilidad (Artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.15).
- Salubridad (Artículo 12 del Pacto Internacio-

nal de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.14).

- Educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud (Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.14).
- Condiciones sanas del ambiente (Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y observación general No.14).

### *b) Educación*

De acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 26, toda persona tiene derecho a la educación. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13 también reconoce este derecho y lo amplía en la observación general No.13 donde se especifica la necesidad de hacer accesible el servicio educativo para todos, el cumplimiento de la no discriminación e igual trato y las formas de disciplina en las escuelas. Ante ello, los Estados Parte se comprometieron a:

- La educación en todas sus formas y niveles debe estar, accesible (no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica), aceptable y adaptable. Además, debe prohibirse la discriminación, propiciar la igualdad de trato y sin la aplicación de disciplinas en forma de castigos físicos
- Enseñanza primaria universal, obligatoria y gratuita mediante un plan detallado de aplicación progresivo

- Enseñanza secundaria generalizada y accesible, implementando progresivamente su forma gratuita
- Enseñanza superior accesible
- Educación fundamental (gratuita) con planes idóneos para alumnos de todas las edades
- Sistema de becas en igualdad y sin discriminación para facilitar el acceso a la educación de los grupos desfavorecidos
- Mejora de las condiciones materiales del cuerpo docente
- Instrucción técnica y profesional generalizada
- Enseñanza a discapacitados en escuelas ordinarias en todos los niveles educativos

### *c) Cultura y Deportes*

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se expone que toda persona tiene derecho a tomar parte de la vida cultural comunitaria, a disfrutar de las artes y participar en el progreso científico y sus beneficios (Art. 27). Esto también se enfatiza en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando en el artículo 15 indica que los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a la participación de la vida cultural, los beneficios científicos y sus aplicaciones. Es por ello, que los Estados se comprometen a garantizar los siguientes derechos:

- Participar de la vida cultural
- Gozar de beneficios científicos

- Desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura

### *d) Discriminación racial*

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial compromete a los estados a:

- Seguir una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas
- Condenar, prohibir y eliminar la discriminación
- Asegurar a todos contra todo acto de discriminación ante los tribunales y otras entidades del Estado
- Combatir prejuicios en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información.

A su vez, el Convenio N. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes compromete a los Estados a:

- Desarrollar una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de los pueblos indígenas, en consulta con ellos, reconociendo sus propios valores y prioridades y el derecho consuetudinario
- Reconocer el derecho de propiedad y de posesión de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan
- Evitar la discriminación en materia de empleo
- Promover la participación voluntaria de los

pueblos indígenas en programas de formación profesional

- Extender la seguridad social a los pueblos indígenas
- Asegurar una educación que responda a sus necesidades tomando en cuenta sus valores y demás aspiraciones
- Facilitar contactos y cooperación internacional entre pueblos indígenas

#### *e) Vivienda*

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11 expresa que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, lo cual se amplía en la observación general No.4 del año 1991. Esta observación manifiesta que el derecho a la vivienda debe aplicarse sin discriminación, a la vez que indica los requisitos sobre la forma de tenencia de las propiedades, los lugares para construir las viviendas y su accesibilidad para ser compradas. Por su parte, la observación general No.7 expresa las normas bajo las cuales se puede llevar a cabo los desalojos forzosos de propiedades. En relación a la vivienda, los Estados Parte deben cumplir lo siguiente:

- Asegurar a un costo soportable o asequible la vivienda adecuada para todos sin discriminación e independientemente de la edad, situación económica, la posición social u otros factores.
- Seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda
- Subsidios estatales para la vivienda

- La vivienda debe tener disponibilidad de servicios, materiales, ser habitable y construida lejos de focos de contaminación y cercana a los servicios sociales
- Legislación contra desalojos forzosos teniendo entre las garantías procesales lo siguiente: auténtica oportunidad de consultar a los afectados, plazo suficiente de notificación y con antelación a la fecha de desalojo, dar información relativa a los desalojos, la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, identificación exacta de las personas que efectúen el desalojo, no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, ofrecer recursos jurídicos y asistencia jurídica.

#### *f) Trabajo y previsión social*

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos los artículos 23 y 24 presentan el derecho de toda persona al trabajo en condiciones equitativas, con remuneración satisfactoria, con oportunidad de sindicalización y con descansos remunerados. Por su parte, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 6, 7 y 8 reafirma estas consideraciones; mientras que, con la observación general No. 5 incluye a las personas discapacitadas y con la observación general No. 6 toma en cuenta a las personas mayores de manera explícita. Es por ello, que los Estados Parte deben ofrecer:

- Trabajo libremente escogido o aceptado incluyendo a las personas discapacitadas
- Horario de trabajo razonable
- Vacaciones periódicas pagadas al igual que los días festivos

- Establecer límites de edad para iniciar a trabajar
- Seguridad e higiene laboral
- Igualdad de oportunidades dentro de las empresas incluyendo a las personas discapacitadas
- Salario digno (un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor que asegure condiciones dignas para vivir)
- Derecho a la sindicalización incluyendo a las personas discapacitadas
- Derecho a huelga
- Seguro contra el desempleo
- Licencia con remuneración de seguridad social a las madres trabajadoras para el pre y post parto
- Medidas temporales para acelerar la igualdad (Art. 4 y recomendación general No.5)
- Modificación del patrón cultural ( Art. 5)
- Suprimir la explotación de la mujer (prostitución) (Art. 6)
- Igualdad en la vida política y pública tanto nacional como internacional (Art. 7 y 8, recomendación general No.8 y recomendación general No.23)
- Igualdad en leyes de nacionalidad (Art. 9)
- Igualdad jurídica y civil (Art.15)
- La no Violencia contra la mujer (Recomendación general No.12 y recomendación general No.19)
- Igualdad en educación (Art. 10)
- Igualdad laboral (Art. 11 y recomendación general No.13)

#### g) *Derechos de la mujer*

La Declaración Universal de los Derechos Humanos el artículo 2 proclama que toda persona puede gozar de los derechos humanos sin distinción alguna; mientras que los pactos, establecen que los derechos que enuncian son aplicables a todas las personas sin distinción. Pero, estos instrumentos no han sido suficientes para que la mujer tenga iguales derechos que el hombre; por lo tanto, surgió la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Dentro de esta convención se enuncian los siguientes derechos:

- Eliminar la discriminación (Art. 2 y 3)

- Seguridad social (Art. 11)
- Maternidad con goce de sueldo (Art. 11)
- Salud (especialmente embarazo, parto, post parto y nutrición durante el embarazo y lactancia) gratuita de ser necesaria. (Art.12 y recomendación general No.24)
- Programas de lucha contra el SIDA, (Recomendación general No. 15)
- Seguridad social y económica (prestaciones, préstamos, cultura, deportes) (Art. 13)



- Mujer rural (planes de desarrollo, atención médica, seguridad social, educación, empleo, crédito, préstamos, tecnología, reforma agraria, resarcimiento y condiciones de vida) (Art.14)
- Igualdad en el derecho de Familia (Art.16 y recomendación general No.21)
- Medidas para la mujer discapacitada (Recomendación general No.18)

#### *h) Organismo Judicial*

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 7 y 10 expone el derecho de toda persona a la protección de la ley y a ser oída públicamente para determinar sus derechos y obligaciones en materia penal. Es por ello que los Estados deben tener:

- Tribunales de justicia independientes e imparciales

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en sus artículos 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 y 21 junto con el artículo 15 (derecho a la propiedad intelectual) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comprometen a los Estados a garantizar:

- Libre locomoción
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión
- Libertad de opinión y expresión
- Libertad de reunión y asociación pacífica
- Protección de la propiedad intelectual

- Sufragio universal
- Derecho a salir del país
- Derecho al asilo
- Derecho a nacionalidad
- Derecho a la propiedad, individual y colectivamente
- Derecho a la participación en el gobierno del país

## V. El aporte del gasto en el Presupuesto 2006 a la realización progresiva de los derechos humanos en Guatemala

A continuación se analiza el presupuesto con un enfoque de derechos humanos. Primero, reconociendo la necesidad de un enfoque progresivo de la realización de los derechos humanos, se analizan los resultados contemplados por el presupuesto -dentro de una perspectiva de mediano o largo plazo-; la continuidad del gasto público dirigido a la protección y cumplimiento de derechos humanos específicos; y la prioridad que por la vía de los recursos asignados tienen los derechos, especialmente los derechos básicos. Luego se toman en cuenta la disponibilidad total de recursos como otro factor fundamental para evaluar el presupuesto con un enfoque de derechos.

### *a) El derecho a la salud y a la asistencia social*

Para analizar cómo el gasto público contemplado en el presupuesto 2006 contribuía o no al derecho a la salud y a la asistencia social se identificaron 11 rubros que permiten cierta de-



sagregación del gasto tomando en cuenta las obligaciones que existen en materia de derechos humanos. Estas categorías incluyen el derecho a la asistencia médica, a la salubridad, a estar libre de epidemias, a los alimentos y la nutrición, a la salud de las madres, a la educación en salud, a un medio ambiente saludable, al agua, a seguros de salud, a la salud laboral y a la salud de los discapacitados. Con base en esta clasificación se pueden alcanzar las siguientes conclusiones (tabla 1 y anexo estadístico):

1. El presupuesto total en salud y asistencia social para el 2006 para el 2006 equivale a 1.2% del PIB, similar a lo ejecutado en el 2005 y levemente por encima de lo ejecutado en el 2004. No hubo una modificación del presupuesto propuesto para el 2006 en salud después de la tormenta Stan, a pesar de los problemas adicionales de saneamiento y salud provocados por esta tormenta. Lo anterior apunta a una severa restricción de recursos, lejana a lo que se requeriría para una fuerte realización progresiva de los derechos a la salud, como se necesita en Guatemala, que es el país centroamericano que menos gasto público le dedica a la salud. Datos de la CEPAL para 2004 indican que El Salvador tenía un gasto público en salud equivalente al 1.5% del PIB, Nicaragua 3.1%, Honduras 3.5%, Costa Rica (sector público en su conjunto) 5.1% y Panamá (sector público en su conjunto) 5.8%.<sup>10</sup> En general, los países en desarrollo tienen un gasto público en salud que equivale a entre 4 y 6% del PIB.<sup>11</sup>

10 Información de la base de datos de la CEPAL, con base en cifras oficiales.

11 Roberts, John. "Poverty reduction Outcomes in Education and Health. Public Expenditure and Aid." Overseas Development Institute, London, 2003.

2. Aunque el Presupuesto 2006 incluye objetivos y una serie de indicadores o metas intermedias de la salud pública, no presenta metas estratégicas, como la reducción de la mortalidad infantil y materna, ni existe información disponible sobre metas o indicadores que se extiendan más allá de 2006, como en el caso de educación.

Además, varias metas o indicadores intermedios cambiaron entre el 2005 y el 2006, lo cual se refleja en que en el presupuesto de 2005 se incluyeron 20 metas, 18 de ellas relativas al programa de servicios de salud pública, pero para el 2006 únicamente se han incluido 6 metas en este programa, lo cual impide realizar comparaciones adecuadas.<sup>12</sup> Lo anterior también es contrario a un gasto público que, dentro de una perspectiva de mediano plazo, contribuya a una realización progresiva de los derechos a la salud en su conjunto.

3. Entre los logros del Presupuesto 2006 está el aumento de los recursos destinados a cubrir el derecho a la asistencia médica, que aumentó en Q 44.7 millones en comparación con lo ejecutado en el 2005, siendo especialmente significativa el aumento de recursos (en Q 100.9 millones) dedicados a la extensión de cobertura, al tiempo que se redujeron los recursos dedicados a los servicios de hospitalización (en Q 43.2 millones) y de diagnóstico (en Q 58 millones), en lo que puede interpretarse como una reorientación del gasto hacia la atención preventiva en contraste con la curativa. Esta reorientación es positiva, pero también plantea el peligro de erosionar lo que ya son servicios hospitalarios precarios.

12 Véase ICEF, 10 claves para entender el presupuesto 2006, Boletín de Estudios Fiscales No. 2, Guatemala, noviembre 2005.

Es probable que parte de esta erosión se esté evitando mediante la contratación de entidades asistenciales, a lo cual también se dedicaron más recursos (con un aumento de Q 24.4 millones) en el Presupuesto 2006. Aunque el Presupuesto 2006 no reporta de manera explícita los recursos destinados a la protección de las madres, dentro del rubro de atención médica está incluida la atención de partos, aun cuando la meta de atención de partos se mantiene casi constante entre el 2005 y el 2006.<sup>13</sup>

4. Se redujo, en cambio, el monto de recursos dedicados a atender la salubridad y el combate de epidemias, aunque el primero por una reducción de recursos para la sanidad militar, -lo cual es positivo, en la medida que ello sea retomado en el futuro por autoridades civiles-, y el segundo debido a un monto menor de recursos dedicados a la vigilancia epidemiológica y a la prevención y control del SIDA. En este caso se puede considerar como una regresión, que pone de manifiesto la extrema vulnerabilidad financiera del Ministerio de Salud.
5. En el Presupuesto 2006 la vigilancia ambiental se reduce a una cifra insignificante, menor del millón de quetzales, y los servicios de vigilancia de agua no superan los Q 300 mil, poniendo de manifiesta lo precario de la contribución pública a un medio ambiente limpio. A su vez, los recursos transferidos al INFOM (Instituto de Fomento Municipal) para cubrir gastos referidos al agua también se redujeron notablemente, en Q 174.2 millones, reflejando la precariedad de las políticas y de la gestión del agua en Guatemala.

6. En el caso del derecho a la nutrición hubo un aumento significativo de recursos, que pasaron de Q 346.7 millones ejecutados en el 2005 a Q 535.7 millones asignados en el Presupuesto 2006. Ello es principalmente el resultado de un aumento de las asignaciones alimentarias para las escuelas de educación pre primaria y primaria (que aumentaron en Q 137 millones) y de aumentos de las donaciones y de la asistencia alimentaria (en Q 57 millones).

Aunque este aumento de recursos contribuye a asegurar el acceso a alimentos, una perspectiva de desarrollo de largo plazo debiera orientarse a que los hogares cuenten con suficientes ingresos para no tener que acudir a la asistencia alimentaria, por lo que contemplar este aumento de recursos como una realización progresiva de derechos debe matizarse para tomar en cuenta el derecho más amplio al desarrollo. Se requeriría asegurar, con una perspectiva de largo plazo, la disponibilidad y aceptabilidad de los alimentos, así como a los medicamentos en general, especialmente ante el peligro de un acceso limitado como resultado de compromisos internacionales en materia de propiedad intelectual asociados a la liberalización del comercio.

7. Por otra parte, hay un aumento significativo, en Q 79 millones, de los recursos dedicados en el Presupuesto 2006 a la educación en salud, y especialmente al personal del Ministerio de Salud, lo cual puede interpretarse como un aporte a una realización progresiva del derecho a la educación en salud. También hay un aumento de los recursos asignados al IGSS que, aunque es

---

13 Véase ICEF, Boletín 2, op.cit.

**Tabla No. 1**

*Gasto público destinado a salud y asistencia social  
Cifras en millones de quetzales y como porcentajes*

| Descripción        | Asignación    | Variaciones  |             | Porcentaje del Presupuesto total de la Nación | Porcentaje del PIB |
|--------------------|---------------|--------------|-------------|---|--------------------|
|                    |               | Absoluta     | Relativa    |   |                    |
|                    | 2006          | 2006-2005    | 2006-2005   | 2006  | 2006               |
| Asistencia Médica  | 701.4         | 44.7         | 6.8         | 1.86  | 0.271              |
| Salubridad         | 6.1           | -5.5         | -47.4       | 0.02  | 0.002              |
| Epidemias          | 22.4          | -8.7         | -28.0       | 0.06  | 0.009              |
| Nutrición          | 535.8         | 189.1        | 54.6        | 1.42  | 0.207              |
| Madres             | 0.0           | 0.0          | 0.0         | 0.00  | 0.000              |
| Educación          | 79.9          | 77.6         | 3422.0      | 0.21  | 0.031              |
| Ambiental          | 4.1           | -6.5         | -61.5       | 0.01  | 0.002              |
| Agua               | 125.1         | -174.2       | -58.2       | 0.33  | 0.048              |
| Seguros            | 391.7         | 278.0        | 244.6       | 1.04  | 0.152              |
| Discapacitados     | 0.0           | 0.0          | 0.0         | 0.00  | 0.000              |
| Laboral            | 0.1           | 0.0          | 8.9         | 0.00  | 0.000              |
| Niños              | 4.1           | 0.6          | 16.5        | 0.01  | 0.002              |
| Otras Asignaciones | 1374.8        | 413.0        | 42.9        | 3.65  | 0.532              |
| <b>Total</b>       | <b>3245.5</b> | <b>808.3</b> | <b>33.2</b> | <b>8.61</b>                                   | <b>1.256</b>       |

Fuente: SIAF

positivo al compararlo con aportes previos, no garantiza una ampliación de la cobertura de la seguridad social en Guatemala.

8. Por último, en el Presupuesto 2006 se contempla un leve aumento de los limitados recursos dedicados a la higiene y seguridad de los niños, que alcanzan poco más de Q 4 millones, mientras que no se encuentra en el presupuesto asignaciones específicas dedicadas a atender las necesidades de los discapacitados.
9. En síntesis, el Presupuesto 2006 solamente aumenta levemente el monto de recursos dedicados a la salud en su conjunto, aunque se mantiene constante cuando se mide como proporción del PIB, y coloca a Guatemala entre los países que menores recursos públicos le dedica a la salud en el mundo.

Por otra parte, la ausencia de metas estratégicas no permite visualizar una realización progresiva de los derechos a la salud a mediano plazo. En el Presupuesto 2006 hay avances, reflejados en mayores recursos que permitirían la progresiva realización de los derechos a la asistencia médica, especialmente mediante esfuerzos de extensión de la cobertura de servicios básicos de salud y, en menor medida, en relación a los derechos a alimentos y a la educación en salud. Aunque hay más recursos para el IGSS, ello no está asociado automáticamente a una mayor proporción de la población con acceso a la seguridad social. No hay avances significativos en relación a los derechos de los discapacitados a la salud, así como de la población en general a la salubridad, a estar libre de epidemias y a un ambiente limpio y saludable, incluyendo el agua, en relación a los cuales

hay peligro de una verdadera regresión de los derechos humanos.

### b) *El derecho a la educación*

De acuerdo con la clasificación utilizada para analizar el presupuesto (tablas 2 y 3, y anexo estadístico) con un enfoque de derechos puede concluirse lo siguiente:

1. Guatemala continua siendo uno de los países que menos gasta en educación, como proporción del PIB en América Latina, pero esta proporción aumentó del 2.4% en el 2005 (presupuesto ejecutado) a 2.6% y en el 2006 (presupuesto aprobado), lo cual representa un avance modesto.
2. En términos absolutos, el mayor aumento del gasto en educación en el Presupuesto 2006 se destina a la educación primaria. Este es un aumento del 19.5% (es decir que, si la inflación en el 2006 fuera equivalente a la del 2005, de aproximadamente el 9%<sup>14</sup>, significaría un aumento real de aproximadamente un 10%), que equivale a más de la mitad del presupuesto dedicado a educación y a 9.6% del presupuesto nacional.
3. El aumento de estos recursos y la proporción importante que representan refleja la prioridad que tiene la educación primaria en el presupuesto de educación, lo cual es congruente con el mayor grado de obligación que recibe el acceso a la educación primaria como derecho fundamental dentro del conjunto de derechos a la educación, al establecer en el

---

14 A noviembre la tasa de inflación fue de 9.25, de acuerdo con el Banco de Guatemala. Es probable que la tasa media se haya reducido en diciembre, con lo que la tasa de inflación promedio final probablemente haya estado cercana al 9%.

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) que “La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”.

4. No obstante esta tendencia favorable, los recursos que se destinan a la educación primaria son insuficientes, tomando en cuenta que si bien la tasa neta de escolaridad primaria ya se acerca al 100% (en el 2004 fue de 96.4%<sup>15</sup>), el porcentaje de niños que terminan la primaria es considerablemente menor, acercándose en el 2001 al 60% y siendo inferior a todos los países centroamericanos.<sup>16</sup> Asegurar este derecho básico requeriría asignar un mayor monto de recursos, además de mejorar su eficiencia y eficacia, canalizándolos no solo para financiar escuelas, maestros y materiales didácticos sino también para reducir el costo de la educación para familias de menores ingresos mediante más becas o transferencias en efectivo condicionadas a que envíen a los hijos a la escuela, además de cumplir con otros requisitos en materia de salud y nutrición.<sup>17</sup>
5. La formulación de Visión Educación,<sup>18</sup> con metas para alcanzar una tasa de matricu-

---

15 MINEDUC, Anuario Estadístico de Educación 2004, Guatemala 2005.

16 World Bank, (2004), Nicaragua Development Policy Review. Sustaining Broad-Based Growth, December 2004, cuadro 4.4, página 72. El porcentaje de niños que completaban la primaria era en torno al 70% en Nicaragua y Honduras, 86% en El Salvador y 91% en Costa Rica ese mismo año.

17 Guate Solidaria incluye un monto limitado de financiamiento en este sentido, dirigido a los 41 municipios de mayor inseguridad alimentaria.

18 Véase Visión Educación. Muchas miradas, una visión. Un compromiso: nuestro futuro, ASDI, GTZ, USAID, Ministerio de Educación, UNDP, UNESCO, Guatemala, 2005.

lación neta del 100% para el 2008 es un paso en la dirección correcta, tomando en cuenta que el derecho a la educación primaria universal, obligatoria y gratuita debe asegurarse mediante un plan detallado de aplicación progresiva. Falta llegar a un acuerdo más amplio sobre este programa, precisar las acciones requeridas para avanzar en este sentido y fijar la meta no sólo de matriculación sino también para asegurar que en un futuro próximo se logre que el 100% del conjunto de niños y niñas completen la educación primaria, para que así se cumpla efectivamente con lo planteado en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC).

6. Los recursos dedicados a garantizar el derecho a la enseñanza secundaria generalizada y accesible, progresivamente gratuita, no son muy significativos en el presupuesto de 2006, que aumenta en un 15.9% en comparación con lo ejecutado en el 2005, lo cual al descontar la inflación significa un crecimiento real de 7%. A la luz de una tasa de matriculación neta de 31.3% en educación básica en 2004,<sup>19</sup> resulta totalmente insuficiente. Debe tomarse en cuenta que la deficiencia de educación secundaria, comenzando por la básica, es especialmente alta en el área rural, donde se concentra la mayoría de la población guatemalteca, especialmente la población en situación de pobreza. Así, en el 2004, de 445 mil estudiantes inscritos en educación básica solamente 106 mil estaban en el área rural.
7. A pesar de estos datos el aumento del gasto público para educación básica asignado en el presupuesto 2006 solamente aumentó en un

11.9% en comparación con lo ejecutado en el 2005 que, al descontar la tasa de inflación, significa que el aumento sería insignificante en términos reales y sin una atención especial a la población más vulnerable, especialmente en el área rural e incluyendo en particular a los pueblos indígenas. En este caso no hay una realización progresiva del derecho a la educación secundaria, y específicamente a la de nivel básico y para la población más vulnerable.

8. Los recursos públicos canalizados a la enseñanza superior, que el PDESC señala que debe ser accesible, aumentó en un 22.2%, equivalente a un monto de Q 157 millones, el segundo en importancia después de la enseñanza primaria. Ante la limitada cantidad de recursos destinados a los otros rubros de educación, este monto de recursos resulta compatible con la realización progresiva del derecho a la educación superior.
9. Aunque en el Pacto de los DESC no se plantea explícitamente el tema de la educación pre-primaria, y la educación fundamental (educación dirigida a personas que no han completado la primaria), existe un creciente reconocimiento de que la educación pre-primaria resulta necesaria para alcanzar la meta del pleno acceso a la educación primaria. Es por ello que en este informe se ha incluido este rubro dentro de la educación fundamental, donde se ha convertido en el componente más importante, con un monto total de recursos que en el presupuesto 2006 estaría creciendo en un 32.6% y que es superior al monto que ha sido asignado a la educación básica ese año. Sin embargo, y no obstante este aumento, este gasto se ha concentrado exclusivamente en áreas urbanas.

19 MINEDUC, Anuario Estadístico de Educación 2004, Guatemala 2005



10. Como parte de los recursos destinados a la educación fundamental también están aquellos que financian la alfabetización que, al tomar en cuenta la tasa de inflación, no estarían creciendo en el 2006, con lo cual no se estaría cumpliendo con la realización progresiva del derecho a esta forma de educación fundamental. La educación extraescolar aumentó levemente más aun que con un monto de recursos insignificante, equivalente a Q 26.7 millones, que seguramente no alcanza

para garantizar el derecho de alumnos de todas las edades para tener acceso a la educación, como lo plantea el PDESC.

11. Finalmente, el PDESC plantea la necesidad de que las condiciones del cuerpo docente mejoren y que exista acceso a becas. El presupuesto 2006 aporta significativamente en ambos sentidos, al constatar un aumento de las becas en más de un 100%, y un significativo aumento de ingresos del cuerpo do-

## Tabla No. 2

### Gasto público en educación

Cifras en millones de quetzales y como porcentajes

| Descripción   | Asignación     | Variaciones    |             | Porcentaje del Presupuesto total de la Nación | Porcentaje del PIB |
|---|----------------|----------------|-------------|---|--------------------|
|   |                | Absoluta       | Relativa    |   |                    |
|   | 2006           | 2006-2005      | 2006-2005   | 2006  | 2006               |
| A. Educación Primaria   | 3,632.9        | 593.4          | 19.5        | 9.64  | 1.406              |
| B. Educación Secundaria   | 578.0          | 79.2           | 15.9        | 1.53  | 0.224              |
| B.1 Educación Básica  | 381.1          | 40.7           | 11.9        | 1.01  | 0.148              |
| B.2 Educación Diversificada   | 196.9          | 38.5           | 24.3        | 0.52  | 0.076              |
| C. Educación Superior   | 866.1          | 157.6          | 22.2        | 2.30  | 0.335              |
| D. Educación Fundamental  | 526.6          | 112.9          | 27.3        | 1.40  | 0.204              |
| D.1 Educación Inicial   | 10.5           | 1.7            | 19.3        | 0.03  | 0.004              |
| D.2 Educación Preprimaria   | 407.0          | 100.0          | 32.6        | 1.08  | 0.158              |
| D.3 Educación Extraescolar  | 26.7           | 3.8            | 16.6        | 0.07  | 0.010              |
| D.4 Alfabetización  | 82.4           | 7.4            | 9.9         | 0.22  | 0.032              |
| E. Otras asignaciones a actividades comunes a funciones A y B                     | 218.0          | 92.5           | 73.7        | 0.58  | 0.084              |
| F. Otras actividades de Educación no especificadas directamente en el presupuesto | 805.3          | 87.5           | 12.2        | 2.14  | 0.312              |
| <b>Total</b>  | <b>6,626.9</b> | <b>1,123.0</b> | <b>20.4</b> | <b>17.58</b>                                  | <b>2.565</b>       |

\*= Ejecución preliminar 20 de diciembre 2005

Nota: en las columnas en los que no figuran cifras, corresponde a un comportamiento en el que uno de los años no presenta asignaciones o ejecuciones.

Fuente: SIAF

**Tabla No. 3**

*Gasto público destinado al desarrollo de instituciones escolares  
Cifras en millones de quetzales y como porcentajes*

| Descripción                            | Asignación     | Variaciones  |             | Porcentaje del Presupuesto total de la Nación | Porcentaje del PIB |
|--|----------------|--------------|-------------|---|--------------------|
|  | 2006           | Absoluta     | Relativa    | 2006  | 2006               |
|  |                | 2006-2005    | 2006-2005   |   |                    |
| <b>Total</b>                           | <b>3,658.3</b> | <b>526.4</b> | <b>16.8</b> | <b>9.70</b>                                   | <b>1.416</b>       |
| A. Becas                               | 98.2           | 52.4         | 114.4       | 0.26  | 0.038              |
| B. Servicios Personales                | 3,345.0        | 512.6        | 18.1        | 8.87  | 1.295              |
| C. Inversión hacia infraestructura**** | 215.1          | -38.6        | -15.2       | 0.57  | 0.083              |

\*=ejecución preliminar al 16 de diciembre 2005.

\*\*=Incluye asignaciones de varios ministerios, siendo el de educación el más significativo.

\*\*\*=Asignaciones en el ministerio de la defensa y energía.

\*\*\*\*=Incluye asignaciones de Otras secretarías, siendo el MICIVI que concentra mayores recursos.

**Nota:** en las columnas en los que no figuran cifras, corresponde a un comportamiento en el que uno de los años no presenta asignaciones o ejecuciones.

Esta tabla representa una forma alterna de ver el Gasto público en Educación presentado en la Tabla No.2.

**Fuente:** SIAF

cente, por un valor total de Q 512.6 millones, casi tan grande como el incremento del gasto en educación primaria.<sup>20</sup>

- En síntesis, el presupuesto del 2006 aumentó significativamente los recursos destinados a la educación primaria, aunque éstos aún están lejos de ser los adecuados para garantizar el acceso a la educación primaria completa. También hubo aumentos importantes de los recursos destinados a financiar la pre-primaria en el área urbana y a cubrir aumentos de los ingresos del cuerpo docente y becas. En el presupuesto son insuficientes los recursos destinados a la alfabetización y, ante la extremadamente baja cobertura, son especialmente bajos los recursos destinados a la

educación secundaria básica, lo cual apunta a la ausencia de una realización progresiva del derecho a la enseñanza secundaria. En otras palabras, el derecho a la educación secundaria en el nivel básico, y especialmente para la población más vulnerable, está severamente restringido.

### c) El derecho a la cultura

Para evaluar el aporte del Presupuesto 2006 al derecho a la cultura en Guatemala se desagregó el gasto público en dos rubros: a) el derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios de la ciencia y la cultura; y b) Desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura;

- El total de recursos que el Presupuesto 2006 le dedica al derecho a la cultura alcanzó solamente Q 216 millones, aun cuando hubo un aumento importante, equivalente a cerca de

20 Un aspecto polémico vinculado con las condiciones materiales del cuerpo docente tiene que ver con sus condiciones de contratación, tema que no se analiza en este trabajo por no estar directamente vinculado con el tema del presupuesto.



Q 100 millones y a casi un 100% de crecimiento, cuando se compara lo asignado en 2006 con lo ejecutado en 2005. No obstante este aumento, el total representa sólo un 0.6% del presupuesto total y menos del 0.1% del PIB (es decir, menos de una milésima del PIB), lo cual resulta insignificante si se toma en cuenta la importancia que tiene la dimensión cultural en Guatemala. El potencial para que ese monto de recursos contribuya de manera decisiva a la realización progresiva de los derechos a la cultura resulta muy limitado.

2. El apoyo en recursos del presupuesto al derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios científicos permaneció casi constante en el 2006, rubro dentro del cual alcanzó sólo Q12 millones lo asignado directamente al fomento del arte y la cultura. Algo mayor resulta lo asignado al desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura, lo cual se refleja especialmente en lo dedicado a la protección y restauración del patrimonio cultural, que cubre la administración de sitios arqueológicos, incluyendo a Tikal, y lo

asignado a la Academia de Lenguas Mayas. También hay un aumento de recursos para el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología y para la promoción del desarrollo científico y tecnológico que apunta a un incipiente pero positivo reconocimiento de su importancia que podría ser el inicio de una tendencia más fuerte en el futuro.

3. En síntesis, lo asignado en el Presupuesto 2006 pone en evidencia un aumento proporcional importante de los recursos dedicados a la realización del derecho a la cultura, principalmente para la protección y restauración del patrimonio cultural y en parte para el desarrollo científico y tecnológico. Lamentablemente estos recursos son muy limitados si se toma en cuenta la importancia que en Guatemala tiene la dimensión cultural. En conclusión, son escasas las posibilidades de incidir en un avance significativo de estos derechos con los recursos disponibles en el Presupuesto 2006, aunque parecieran estarse marcando tendencias aún incipientes pero favorables del gasto público referido a los derechos culturales.

#### Tabla No. 4

*Gasto público dirigido a la protección de los derechos culturales  
Cifras en millones de quetzales y como porcentajes*

| Descripción  | Asignación<br>2006 | Variaciones           |                       | Porcentaje del<br>Presupuesto<br>total de la Nación<br>2006 | Porcentaje<br>del PIB<br>2006 |
|--|--------------------|-----------------------|-----------------------|---|-------------------------------|
|  |                    | Absoluta<br>2006-2005 | Relativa<br>2006-2005 |   |                               |
| Derecho a participar en la vida cultural y gozar beneficios de la ciencia y la cultura | 49.1               | 18.6                  | 60.8                  | 0.13  | 0.019                         |
| Desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura                                       | 167.8              | 84.5                  | 101.4                 | 0.45  | 0.065                         |
| <b>Total</b>   | <b>216.9</b>       | <b>103.1</b>          | <b>90.6</b>           | <b>0.58</b>   | <b>0.084</b>                  |

Fuente: SIAF

#### d) La no discriminación

En relación a la no discriminación hubo un aumento de la asignación de recursos para combatir la discriminación, equivalente en el 2006 a Q 10 millones, y superior a lo asignado el año anterior, que alcanzó un valor de Q4.4 millones. Esto incluye una asignación para la Comisión contra la Discriminación y el Racismo de los Pueblos Indígenas (CODISRA), lo cual podría generar condiciones favorables para combatir la discriminación y el racismo, aunque se trata de una comisión temporal y no permanente del Estado.<sup>21</sup> En todo caso, lo reducido del gasto ya es un reflejo de la escasa prioridad que recibe el tema de la lucha contra la discriminación por parte del Estado guatemalteco, y que se refleja, entre otras cosas, en el escaso apoyo a la creación de una institucionalidad que permita efectivamente combatir la discriminación. A lo anterior habría que agregar la falta de recursos para atender los problemas que afectan a los pueblos indígenas como el acceso a tierras, el acceso a la justicia y a la educación.<sup>22</sup> Así, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, hizo notar en 2003 que la cobertura de la administración de justicia, especialmente en las zonas indígenas, era insuficiente y que la situación de la mujer indígena era particularmente precaria. Además, en relación a la educación expresó lo siguiente:

21 También hubo una asignación de Q 2.6 millones para la Defensoría de la Mujer Indígena en el presupuesto del 2006 que podría incluirse bajo este rubro –se incluye bajo el rubro de los derechos de la mujer- que en todo caso es absolutamente insuficiente frente a la situación de discriminación que sufre la mujer indígena.

22 Véase OACDH, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Naciones Unidas, E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003.

“En el campo de la educación, cuestión prioritaria para los pueblos indígenas, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno para proporcionar educación bilingüe e intercultural, no hay suficientes maestros capacitados y los demás recursos educativos son inadecuados. Las escuelas carecen de textos y otros materiales pedagógicos, especialmente en las zonas rurales en donde viven los indígenas. Las cifras de escolarización, sobre todo de las niñas indígenas, siguen siendo bajas en comparación con el resto de la población infantil, un hecho preocupante que prolonga al futuro los patrones de exclusión y discriminación”<sup>23</sup>

Si bien este informe del Relator Especial se refiere a la situación existente hace dos o tres años, el aumento de recursos en el presupuesto desde entonces no pareciera ser suficiente para mejorar sensiblemente el panorama descrito. Superar la discriminación y el racismo requeriría muchos más recursos para financiar políticas e instituciones para compensar y superar estos problemas.

#### e) El derecho a una vivienda adecuada

Para analizar la contribución del Presupuesto 2006 a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada, tomando en cuenta el Pacto de DESC en particular, se desagregaron los rubros de gasto en tres: a) subsidios para la vivienda, b) servicios de legislación y c) disponibilidad de servicios. En este caso se incluye el gasto en el registro y catastro, que favorece la seguridad de la propiedad de la vivienda, y que es uno de los componentes de este derecho.

1. Los recursos asignados al Presupuesto 2006 para atender temas vinculados con el dere-

23 OACDH (2003), op.cit. pág 4.

**Tabla No. 5**

*Gasto público dirigido a la protección de los derechos de la vivienda*  
*Cifras en millones de quetzales y como porcentajes*

| Descripción                    | Asignación   | Variaciones  |              | Porcentaje del Presupuesto total de la Nación | Porcentaje del PIB |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|---|--------------------|
|                                | 2006         | Absoluta     | Relativa     | 2006  | 2006               |
|                                |              | 2006-2005    | 2006-2005    |   |                    |
| A. Subsidio para la Vivienda   | 335.3        | 91.7         | 37.7         | 0.89  | 0.130              |
| B. Servicios de Legalización   | 225.2        | 148.3        | 192.7        | 0.60  | 0.087              |
| C. Disponibilidad de Servicios | 179.6        | 177.5        | 8453.5       | 0.48  | 0.070              |
| <b>Total</b>                   | <b>740.1</b> | <b>417.5</b> | <b>129.4</b> | <b>1.96</b>                                   | <b>0.286</b>       |

**Nota:** en las columnas en los que no figuran cifras, corresponde a un comportamiento en el que uno de los años no presenta asignaciones o ejecuciones.

**Fuente:** SIAF

cho a una vivienda adecuada aumentaron significativamente en comparación con lo ejecutado en el 2005. El gasto para atender temas vinculados con este derecho aumentó de Q 239.3 ejecutados en 2004 a Q 322.6 ejecutados en 2005, para luego más que duplicarse y alcanzar Q 749.1 millones asignados en el Presupuesto 2006. Como porcentaje del PIB estaría pasando de 0.11 a 0.14% entre el 2004 al 2005, para luego aumentar a 0.29 en el Presupuesto 2006. Lo asignado sería equivalente a casi el 2% del gasto total del Presupuesto en el 2006.<sup>24</sup>

- Este aumento resultó de incrementos en la disponibilidad de servicios (que crecieron en Q 177.5 millones), servicios de legalización que en este caso incluyen financiamiento para el catastro (que aumentó en Q 148.3 millones) y subsidios para la vivienda, que

se incrementaron en Q 102.9, hasta alcanzar Q 327.8 millones. La mayor parte de los subsidios y gastos por servicios estarán a cargo del Fondo Guatemalteco para la Vivienda - FOGUAVI-, y Desarrollo de la Vivienda Popular -UDEVIPO-, que contará con Q 526.7 millones. Dichas asignaciones incluyen estimaciones de recursos destinados para atender los daños ocasionados por la Tormenta Tropical Stan, que suman un total de Q 150.0 millones para la atención de 10,000 viviendas. En síntesis, y sin dejar de reconocer que el gran déficit habitacional de Guatemala requiere de un aumento sustancial de recursos para atender este problema, el significativo aumento de recursos asignados a la vivienda en el Presupuesto 2006 permite concluir que en este caso constituye una contribución efectiva a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada.

#### *f) Los derechos al trabajo y a la previsión social*

Partiendo de los compromisos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humana-

<sup>24</sup> Excluyendo los gastos para el establecimiento del catastro, que normalmente no se incluyen como gasto en vivienda, este porcentaje alcanza aproximadamente el 1.5% del Presupuesto 2006, superior a lo que tradicionalmente se ha asignado en los presupuestos nacionales en el pasado.

nos, del Pacto de DESC y de la clasificación del presupuesto en rubros vinculados a estos temas, se desagregó el gasto público contenido en el presupuesto en seis categorías, incluyendo a) los servicios de promoción de empleo y capacitación para cubrir el derecho al trabajo libremente escogido; b) la promoción y vigilancia en la aplicación de las normas del trabajo, incluyendo como parte de las normas derechos a vacaciones, horario, límites de edad; c) la promoción y vigilancia de de los derechos laborales en salud, seguridad y asistencia social, tomando en cuenta los derechos de salud, seguridad e higiene y de los discapacitados; d) control y registro de actividades sindicales, laborales y de salarios, tomando en cuenta los derechos al salario mínimo, a la sindicalización y la huelga; previsión social, tomando en cuenta los derechos al seguro contra desempleo y la seguridad social; y e) servicios de recreación de trabajadores del Estado. Con base en esa clasificación del gasto y tomando en cuenta el presupuesto 2006 en comparación con presupuestos anteriores se puede concluir lo siguiente:

1. El total de recursos destinados en el presupuesto 2006 a actividades que pueden contribuir a la defensa y promoción de los derechos de los trabajadores es de Q2,562 millones, equivalente a 6.8% del presupuesto y a 1.0% del PIB. El 98% de este monto está constituido por aportes a fondos de pensiones, lo cual constituye una contribución al derecho a la seguridad social, si bien no asegura un aumento de la cobertura de este derecho, como se mencionó previamente. El resto, equivalente a 0.1% del presupuesto, estaría sirviendo para proteger los demás derechos laborales que, aunado a la ausencia de metas estratégicas en este campo, refleja su reducida prioridad en el presupuesto.
2. En relación a lo que puede contemplarse como aportes presupuestarios que contribuyen al derecho de contar con un trabajo libremente escogido, que incluye la promoción y capacitación de recursos humanos por parte del Ministerio de Trabajo, lo aprobado en el presupuesto 2006 aumentó pero no llega ni a Q 3 millones, con lo cual el impacto a esperarse resulta mínimo. En lo que se refiere a recursos destinados a la vigilancia y aplicación de normas, el valor de lo asignado llegó a Q 14.9 millones. Llama la atención que los servicios de inspectoría, que serían los de mayor importancia en este caso, solo reciben el 36.9% del total asignado a este rubro, equivalente a Q 5.5 millones, mientras que Q 9.3 millones se destinan a la dirección y coordinación. Frente a la importancia histórica de estos derechos, que con la entrada en vigencia del CAFTA estarán sujetos a un creciente monitoreo internacional, lo asignado resulta claramente insuficiente, aparte de reformas institucionales que aseguren que los servicios de inspectoría sean efectivos.
3. Los recursos para la vigilancia de los derechos laborales a la salud, seguridad y asistencia social son incluso menores, de solo Q 1.5 millones, mientras que el seguimiento y registro de actividades sindicales y salariales solamente alcanza Q 2.3 millones. El total de actividades de vigilancia, inspección y registro alcanza un total de Q 18.7 millones, inferior a los Q 30.3 dedicados a cubrir actividades de recreación de los trabajadores del Estado, con lo cual se ratifica la absoluta falta de prioridad que tiene la vigilancia pública de las normas laborales en Guatemala.

## Tabla No. 6

### Gasto público dirigido a la protección de los derechos del trabajo y previsión social

Cifras en millones de quetzales y como porcentajes

| Descripción  | Asignación     | Variaciones   |              | Porcentaje del Presupuesto total de la Nación | Porcentaje del PIB |
|--|----------------|---------------|--------------|---|--------------------|
|  |                | Absoluta      | Relativa     |   |                    |
|  | 2006           | 2006-2005     | 2006-2005    | 2006  | 2006               |
| A. Servicios de Promoción de Empleo y Capacitación del Recurso Humano  | 2.90           | 0.90          | 44.30        | 0.01  | 0.001              |
| B. Promoción y Vigilancia en la Aplicación de las Normas de Trabajo  | 14.90          | 1.70          | 12.70        | 0.04  | 0.006              |
| C. Promoción y Vigilancia en la Aplicación de los Derechos Laborales en Salud, Seguridad y Asistencia Social | 1.50           | 0.50          | 56.70        | 0.00  | 0.001              |
| D. Servicios de Recreación a los Trabajadores del Estado   | 30.30          | 19.80         | 188.60       | 0.08  | 0.012              |
| E. Control y Registro de Actividades Sindicales, Laborales y de Salarios                                     | 2.30           | 0.10          | 4.70         | 0.01  | 0.001              |
| F. Actividades de Trabajo y Previsión Social**   | 2510.00        | 316.00        | 14.40        | 6.66  | 0.972              |
| G. Cuota a la Organización Internacional del Trabajo -OIT-   | 0.70           | 0.00          | 0.60         | 0.00  | 0.000              |
| <b>Total</b>   | <b>2562.60</b> | <b>339.10</b> | <b>15.20</b> | <b>6.80</b>                                   | <b>0.992</b>       |

\*= Ejecución preliminares al 16 de diciembre 2005.

\*\*= Cifras que corresponde a las asignaciones efectuadas en los años 2004 y 2005.

Fuente: SIAF

la mayor parte de recursos vinculados con los derechos de los trabajadores son la previsión social, derivado de los aportes del Estado al IGSS, clases pasivas y otros sistemas de pensiones, que absorbe la gran mayoría de recursos, y gastos en recreación para los trabajadores del Estado. Recursos del Presupuesto 2006 para la vigilancia pública de los derechos vinculados a las normas de trabajo, a la salud y a la seguridad, al salario mínimo y a la libre sindicalización, así como para promover el derecho a tener un trabajo libremente escogido, son totalmente insuficientes y ponen en evidencia la extrema debilidad institucional del Estado guatemalteco para defender y promover los derechos laborales. No existen elementos para asegurar que el Presupuesto 2006 contribuye a una progresiva realización de estos derechos laborales.

Guatemala ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1982. Los derechos concedidos a las mujeres en esta convención pueden agruparse en: laboral (igualdad laboral), igualdad en la vida política y pública, educación (igualdad en la educación), seguridad social, violencia (lucha contra la violencia), la modificación del patrón cultural y mujer rural (los derechos de la mujer rural). Aunque la forma en que están clasificadas las diferentes categorías del presupuesto hacen muy difícil realizar un análisis de la medida en que contribuye o no al respeto de los derechos de la mujer, pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1. El monto de recursos dedicados en el Presupuesto 2006 de manera explícita a la defensa de los derechos de la mujer es ínfimo,



**Tabla No. 7**

*Gasto público dirigido a la protección de los derechos de la mujer  
Cifras en millones de quetzales y como porcentajes*

| Descripción                            | Asignación  | Variaciones |              | Porcentaje del Presupuesto total de la Nación | Porcentaje del PIB |
|--|-------------|-------------|--------------|---|--------------------|
|  | 2006        | Absoluta    | Relativa     | 2006  | 2006               |
|  |             | 2006-2005   | 2006-2005    |   |                    |
| Laboral                                | 0.4         | 0.1         | 21.7         | 0.00  | 0.000              |
| Igualdad en la vida política y pública | 14.3        | 6.5         | 83.4         | 0.04  | 0.006              |
| Educación                              | 22.0        | 6.5         | 41.6         | 0.06  | 0.009              |
| Seguridad social                       | 1.3         | -0.8        | -39.3        | 0.00  | 0.000              |
| Violencia                              | 5.4         | 2.2         | 70.9         | 0.01  | 0.002              |
| Modificación patrón cultural           | 4.6         | 2.6         | 138.7        | 0.01  | 0.002              |
| Mujer rural                            | 0.0         | 0.0         | 0.0          | 0.00  | 0.000              |
| <b>Total</b>                           | <b>47.9</b> | <b>17.1</b> | <b>316.9</b> | <b>0.13</b>                                   | <b>0.019</b>       |

Fuente: SIAF

- equivalente a poco más de una décima de un uno por ciento (0.13%) del gasto total del presupuesto, con un valor inferior a los Q 50 millones. Sin embargo, ha habido aumentos graduales que han significado pasar de 0.09 % del total ejecutado en el presupuesto en el 2004 a 0.11 % en el 2005 y luego a 0.13% de lo asignado en el 2006, lo cual puede interpretarse como un muy modesto avance en la realización progresiva de los derechos de la mujer por la vía del presupuesto nacional.
- Los recursos en el presupuesto 2006 dedicados a la defensa de los derechos de la mujer rural son inexistentes, y lo presupuestado para asistir a la mujer trabajadora no alcanza ni medio millón de quetzales. En el caso de la asistencia social a la mujer los recursos se han ido reduciendo de Q 6.1 millones ejecutados en el 2004 a Q 2.1 millones ejecutados en el 2005, y luego a Q 1.3 millones asignados en el presupuesto del 2006.
  - El principal avance en relación a los recursos dedicados de manera explícita a temas vinculados con los derechos de las mujeres se deriva de los recursos adicionales asignados para promover los derechos a la educación de las mujeres, mediante un incremento de becas para niñas, que aumentaron en torno a Q 6 millones tanto en el presupuesto ejecutado del 2005 como en lo asignado en el presupuesto del 2006, así como otro monto equivalente dedicado al fortalecimiento de la participación política de la mujer.
  - Aumentos menores, casi simbólicos y equivalentes a alrededor de Q2 millones al año en cada caso, se han asignado en el 2006 a la lucha contra la violencia que afecta a las mujeres, incluyendo recursos por Q1.2 millones para la CONAPREVI (Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres) y a los derechos vinculados al patrón cultural de las

mujeres, por la vía del financiamiento de la Defensoría de la mujer indígena, con Q 2.6 millones para el 2006. En ningún caso se contemplan resultados o metas estratégicas.

5. En síntesis, el aporte explícito del presupuesto a la defensa de los derechos de la mujer es ínfimo, aunque aumentó levemente en comparación con años anteriores. Este aumento se canalizó principalmente a becas para niñas y a programas de fortalecimiento de la participación política de la mujer, lo cual sugiere una modesta realización progresiva de los derechos en estos ámbitos por la vía presupuestaria. Los niveles de gasto para apoyar la lucha contra la violencia que afecta a las mujeres, así como sus derechos culturales, son fundamentalmente simbólicos y sin metas o resultados, no pudiéndose concluir que hay una efectiva realización progresiva de los derechos de la mujer en estos ámbitos. La ausencia de recursos destinados a defender los derechos de la mujer rural permite concluir que tampoco hay una progresiva realización de los derechos de la mujer rural.

#### *h) El derecho a la justicia*

De conformidad con las obligaciones internacionales de Guatemala en materia de derechos humanos, y tomando en cuenta la estructura de gastos en el presupuesto 2006, se distinguieron los siguientes rubros: a) los tribunales, b) los registros de propiedad para garantizar el derecho de propiedad y c) el derecho a elecciones.

1. Tomando en cuenta la clasificación anterior, lo asignado en el Presupuesto 2006 a temas o instituciones vinculadas al acceso a la justicia, alcanzó Q3620.8 millones, que representa un aumento del 25.9% en comparación con el

año anterior, que representaría un aumento real de más del 15% si se toma como referencia la inflación experimentada en 2005. Los mayores aumentos tienen lugar en el gasto requerido para hacer funcionar los registros de propiedad y en particular el catastro, tema que se consideró anteriormente al evaluar el gasto en vivienda.

2. El aumento de los rubros restantes, correspondientes a los tribunales y al derecho a elecciones es superior a la tasa de inflación experimentada en 2005, lo cual significaría cierto aumento real tanto en relación al acceso a la justicia en general, como en lo que se refiere al Tribunal Supremo Electoral. La Constitución y legislación guatemalteca determinan que el 5% del presupuesto debe asignarse al Organismo Judicial y el 0.5% de los "ingresos ordinarios" al Tribunal Supremo Electoral. Existe cierta polémica acerca de la eficiencia con que se utilizan estos recursos, especialmente en el caso del Organismo Judicial, lo cual ha conducido a que se cuestione la necesidad de contar con más recursos para este organismo. En todo caso, los porcentajes de asignación presupuestaria para ambos organismos establecidos por la ley se cumplen en el Presupuesto 2006, y en ambos casos hubo aumentos en lo asignado en el Presupuesto 2006 cuando se compara con lo ejecutado en 2005, ya que lo asignado al Organismo Judicial aumentó en un 13.4% y lo asignado al TSE en un 12.5%. Ello contrasta con lo ocurrido entre 2004 y 2005, cuando el gasto ejecutado se redujo en ambos casos, y conduce a concluir que en estos casos el Presupuesto 2006 pareciera no ser contrario a la realización progresiva del derecho a la justicia.



3. Sin embargo, el financiamiento para dos rubros quizás no directamente vinculados al acceso a la justicia permiten cuestionar la conclusión anterior. Primero, el gasto en seguridad previsto en el Presupuesto 2006 estaría aumentando en un 12%, que al descontarle la inflación experimentada en el 2005, significaría un aumento de solo 3%.<sup>25</sup> Ello incluye a organismos como la Policía Nacional Civil y la administración del sistema penitenciario, que tienen responsabilidad directa en la administración de justicia concebida desde una perspectiva integral. Segundo, la Procuraduría de Derechos Humanos tendría un aumento de su presupuesto en sólo 6.8% (pasando de Q 55.8 a Q 59.6 millones<sup>26</sup>) claramente inferior a la inflación experimentada en 2005. De mantenerse la inflación del 2005 en el 2006 habría una reducción real del presupuesto asignado a la PDH.
4. Por otra parte, lo asignado al registro de la propiedad intelectual aumentó levemente, pero lo asignado al catastro aumentó en casi un 200%, de Q 66.1 millones a Q 194.4 millones, con un fuerte apoyo de la cooperación internacional. En este caso se puede considerar que los recursos disponibles –aún cuando pudieran ser mayores para acelerar la puesta en práctica del registro y catastro junto con las metas establecidas para asegurar una cobertura total del territorio nacional por parte del nuevo catastro a mediano plazo, pueden interpretarse como una realización progresiva del derecho a la propiedad individual o colectiva.
5. En síntesis, y aun cuando los recursos asignados al organismo judicial y al TSE puedan considerarse insuficientes, lo asignado en el Presupuesto 2006 corresponde con lo asignado por la ley y no pareciera contradecir la realización progresiva del derecho a la justicia, sin que ello conduzca a concluir que el derecho a la justicia está garantizado en Guatemala. Este sería un caso en que el respeto a un derecho depende tanto de los recursos disponibles como de la voluntad política de asegurar que se realicen las reformas ya propuestas para que este derecho efectivamente se cumpla. Los recursos asignados al TSE y, especialmente al fortalecimiento del régimen de propiedad, también sugieren que la insuficiencia de recursos públicos no es un impedimento fundamental para que se respete el derecho a la propiedad individual o colectiva y se ejerza el derecho a la elección, aún cuando el modesto aumento de recursos asignados a la seguridad y a la PDH –en este caso con posibilidades de que se reduzca en términos reales– son contrarios a una realización progresiva más amplia del derecho a la justicia.

## VI. El aporte de los ingresos en el Presupuesto 2006 a la realización progresiva de los derechos humanos en Guatemala

1. Los recursos contemplados para ejecutar el presupuesto 2006 confirman la absoluta insuficiencia de recursos totales para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones internacionales y nacionales de respetar, cumplir y proteger los derechos humanos. De acuerdo con datos de 2004 (gráfica 1) solamente Panamá tenía, en América Latina, una carga tributaria menor a la guatemalte-

25 ICEF, Boletín 3, op.cit.

26 Esto incluye un aumento de Q 4 millones que se le asignó a la PDH después de la ampliación post-Stan del Presupuesto 2006.

## Tabla No. 8

Gasto público dirigido a la protección de los derechos de justicia  
Cifras en millones de quetzales y como porcentajes

| Descripción                                 | Asignación    | Variaciones  |             | Porcentaje del Presupuesto total de la Nación | Porcentaje del PIB |
|---|---------------|--------------|-------------|---|--------------------|
|   |               | Absoluta     | Relativa    |   |                    |
|   | 2006          | 2006-2005    | 2006-2005   | 2006  | 2006               |
| A. Tribunales de Justicia**                 | 1504.9        | 162.6        | 12.1        | 3.99  | 0.583              |
| B. Los registros de propiedad               | 203.8         | 129.2        | 173.0       | 0.54  | 0.079              |
| C. Aporte al Tribunal Supremo Electoral TSE | 1912.1        | 452.4        | 0.3         | 5.07  | 0.740              |
| <b>Total</b>                                | <b>3620.8</b> | <b>744.1</b> | <b>25.9</b> | <b>9.60</b>                                   | <b>1.402</b>       |

Fuente: SIAF

ca, aunque compensaba estos menores ingresos obtenidos por la vía de impuestos con ingresos obtenidos por la vía de la venta de servicios del Canal de Panamá, con lo cual los ingresos totales del país superaban el 20% del PIB. El Salvador tenía una carga tributaria levemente superior a la de Guatemala mientras que los demás países centroamericanos la superaban claramente.

2. En 2005 esta tendencia se agudizó. Tanto Panamá como El Salvador aprobaron reformas tributarias de diverso tipo (El Salvador a fines del 2004 y Panamá durante el primer semestre de 2005) que contribuyeron a aumentar su carga tributaria. Así, cifras preliminares indican que El Salvador aumentó su carga tributaria a 13.2% mientras que la reforma en Panamá tenía el potencial para aumentarla en aproximadamente un punto porcentual del PIB. En Guatemala, en cam-

bio, disminuyó la carga tributaria en 2005 y, en el Presupuesto 2006 no se contemplan medidas que puedan aumentar esta tasa en el 2006. En otras palabras, tomando en cuenta que la progresiva realización de los derechos humanos requiere mayores ingresos tributarios, el presupuesto 2006 no garantiza este aumento de los ingresos tributarios.

3. Es más, en el presupuesto aumenta el déficit fiscal, al 2.5% del PIB (en comparación con alrededor del 1.5% en el 2005), y a su vez se establece que se contará con recursos tributarios adicionales por un monto de Q 900, pero sin que esté garantizado este aumento ya que no hubo cambios en la legislación tributaria para garantizarlo antes de que se aprobara el presupuesto. Se espera que ello sea generado por una nueva ley anti-evasión que ha propuesto la SAT pero esta aprobación no está garantizada. En síntesis, el Presupuesto 2006

que se aprobó no cumple con un enfoque progresivo de los derechos humanos por el lado de los ingresos. No sólo no contempla un aumento garantizado de los recursos disponibles sino que además tampoco con-

templa un plan de acción ni metas para aumentar la carga tributaria. Esta ausencia de recursos adicionales no es compatible con un enfoque global de realización progresiva de los derechos humanos.

### Gráfica 1

*Evolución de la carga tributaria en América Central (Porcentaje del PIB)*

