

El Derecho a la Educación en Guatemala

Hallazgos y conclusiones preliminares del informe: *¿Derechos o Privilegios?: El derecho a la salud y a la educación en Guatemala, un momento decisivo**

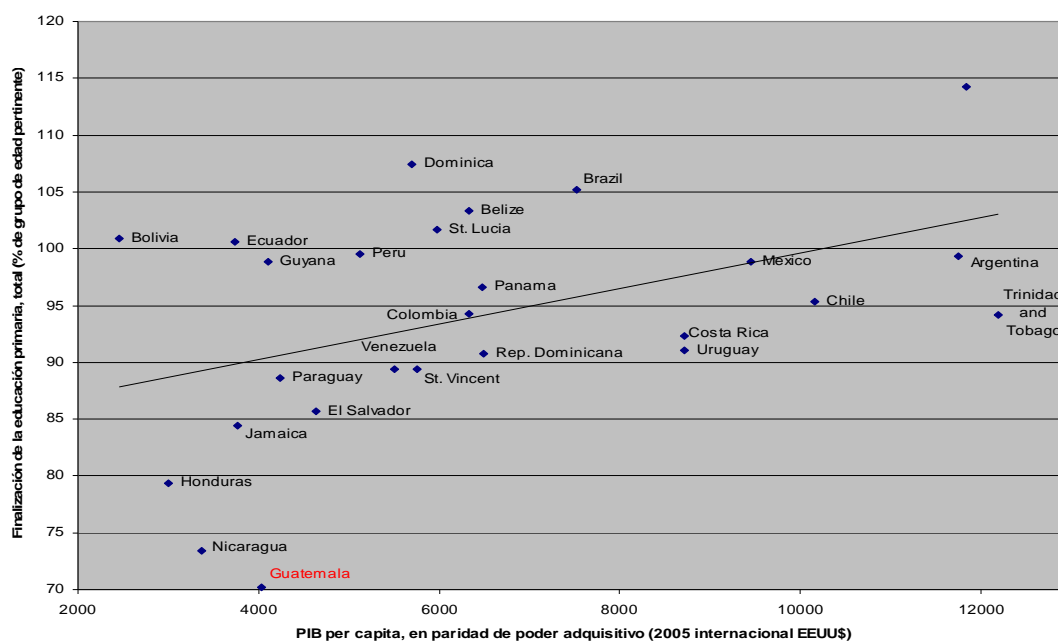
1. La situación rezagada de Guatemala en cuanto al derecho a la educación

A pesar de haber conseguido avances en la cobertura de la educación primaria, Guatemala se encuentra en una situación comparativamente rezagada en cuanto a la finalización escolar en la primaria, la baja cobertura de la secundaria y el bajo rendimiento educativo.

- *Si bien la tasa de matriculación en primaria ha mejorado de manera significativa, solo 2 de cada 5 niños y niñas en Guatemala finalizan la educación primaria en edad apropiada*

La tasa neta de matriculación en primaria¹ ha aumentado casi el 25% desde principios de los noventa hasta alcanzar el 96.3% en 2007². Esta tasa lo sitúa en una posición mediana entre otros países centroamericanos. Sin embargo, el altísimo nivel de deserción y abandono escolar hace que Guatemala siga teniendo las tasas más bajas de toda la región de finalización en primaria (72.5% en el 2006)³. Debido a los altos niveles de repetición y sobre-edad, el porcentaje de alumnos que termina el ciclo primario a tiempo (es decir, a 6 años de inscribirse en primer grado) es todavía mas bajo (39%, según datos del 2005)⁴. Estos resultados están muy por debajo de los de otros países de America Latina con ingresos inferiores (Figura 1).

Figura 1: Finalización de la educación primaria y PIB per capita, 2004



Fuente: elaboración propia en base a datos de WDI

* Este informe, que será publicado por el Center for Economic and Social Rights (CESR) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) en octubre del 2008, se encuentra actualmente en la fase de revisión y edición.

¹ La tasa neta de matriculación en primaria se refiere al número de niños y niñas entre 7 y 12 inscritos en primaria como proporción de la población de ese grupo etáreo

² Ministerio de Educación, Memoria de labores 2007.

³ Datos del Ministerio de Educación del 2006, citados en Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, Manual sobre los Objetivos del Milenio con enfoque de Derechos Humanos. La tasa de finalización se refiere al porcentaje de niños y niñas que terminan el sexto grado de primaria como proporción de la población de 12 años.

⁴ Rubio y Rego/USAID (2006). La tasa neta de finalización se refiere al porcentaje de niños y niñas que terminan el sexto grado de primaria a la edad exacta y en el tiempo establecido. No incluye repitentes.

- ***La cobertura en secundaria y en preprimaria es de las mas bajas de America Latina***

Las tasas de matriculación en secundaria - 34.7% para ciclo básico y del 20.0% para diversificado⁵ - son las peores de América Latina.⁶ En 2006 aproximadamente 52% de los niños y niñas de entre 5 y 6 años no asistieron a la escuela.⁷ Se ha reconocido a nivel internacional que promover la inscripción en preprimaria y en secundaria debe formar parte de una estrategia integral para avanzar hacia la finalización universal de la educación primaria⁸. Sin embargo, los avances logrados en Guatemala a nivel de la cobertura en primaria parecen haberse conseguido quitándole prioridad y recursos al nivel secundario. La mayoría de los alumnos de secundaria se matricula en escuelas privadas, por lo tanto es el sector privado el que cumple una función más importante en la entrega de servicios a este nivel.⁹

- ***Se siguen observando grandes disparidades geográficas, étnicas, socioeconómicas y de genero en cuanto al acceso a la educación***

Las disparidades que se observan en los indicadores de cobertura y logro educativo reflejan las grandes brechas interétnicas que existen en Guatemala en cuanto al acceso a la educación. Las tasas de matriculación y finalización en primaria son particularmente bajas en los departamentos de Alta Verapaz y Quiché, dos de los departamentos con mayor proporción de población indígena. En estos dos departamentos, la tasa de finalización en primaria en el 2006 fue la mitad de la tasa en el departamento de Guatemala.¹⁰

En casi todos los indicadores educativos se observa una desigualdad sistemática entre niños y niñas (Figura 2). Por ejemplo, según datos del 2003, el porcentaje de estudiantes inscritos que no logran finalizar la educación primaria a tiempo es mayor para niñas (43%) que para niños (37%).¹¹ Por lo tanto la población más en riesgo de abandono escolar son las niñas indígenas de las comunidades rurales y pobres. Los jóvenes no-indígenas de sexo masculino tienen un promedio de escolaridad de 5.6 años, mientras que el de las jóvenes indígenas es solo de 3.5.¹²

Los avances a través del tiempo han sido mixtos no han sido uniformes en todos los departamentos del país, y en algunos casos las brechas de desigualdad han incrementado. Por ejemplo, la brecha de género en cuanto a finalización creció de una diferencia porcentual de 6.4 en 1991 a 6.9 en 2006.¹³

⁵ Ministerio de Educación, 2007

⁶ PNUD, Informe de Desarrollo Humano (2007)

⁷ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006.

⁸ Millennium Project Task Force on Gender and Education

⁹ Gustavo Yamada y Juan F. Castro, Gasto Publico y Desarrollo Social en Guatemala: diagnostico y propuesta de medidas (CIUP, 2008)

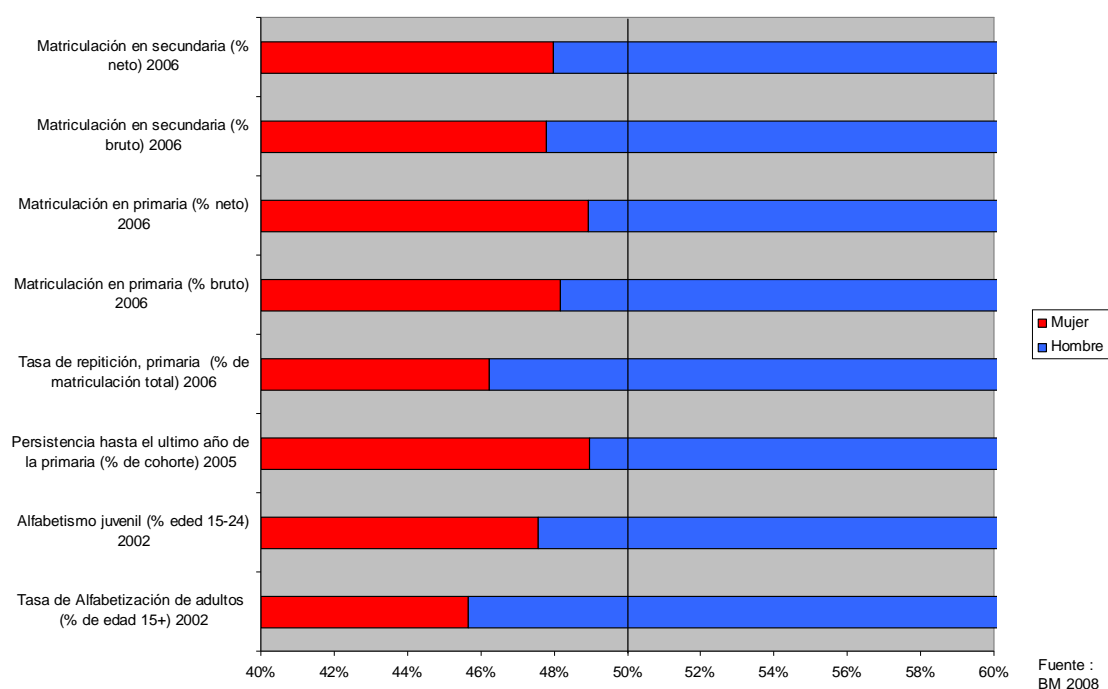
¹⁰ Calculo propio en base a datos del Ministerio de Educación

¹¹ SEGEPLAN, II informe de avances hacia el cumplimiento de los ODM, 2006

¹² Datos de los Censos nacionales de población y de habitación, 2002, citados en UNICEF, La niñez guatemalteca en cifras (2007)

¹³ Datos del Ministerio de Educación del 2006, citados en Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, Manual sobre los Objetivos del Milenio con enfoque de Derechos Humanos.

Figura 2: Disparidades de género en los indicadores educativos



- **Existen serios problemas de logro educativo y calidad de la enseñanza**

Guatemala tiene los índices más bajos de alfabetismo, tanto juvenil como de adultos, de toda la región según datos comparativos disponibles¹⁴. La tasa de alfabetismo en jóvenes de 15 a 24 años ascendió en el 2006 a 87.8%. Sin embargo, los datos desagregados elaborados en base a la ENCOVI 2006 muestran grandes disparidades por motivos de género, ubicación geográfica y categoría étnica. La tasa de alfabetismo juvenil entre hombres no-indígenas del área urbana es casi 30% mayor que entre mujeres indígenas del área rural. El departamento con la tasa más alta es Guatemala (96.5%), comparable a la de Brasil, mientras que la tasa más baja es la del Quiché (73.4%), que se aproxima a la de Burundi.¹⁵

2. Las políticas públicas y la accesibilidad, disponibilidad, calidad y pertinencia del sistema educativo guatemalteco

Múltiples estudios, entre ellos el del ICEFI del 2007, han identificado los principales obstáculos que impiden entrar, permanecer y avanzar en el sistema educativo, y mejorar la calidad de la enseñanza.¹⁶ Estos coinciden en que la participación de la niñez en el sistema escolar no depende solamente de la disponibilidad de escuelas y maestros, o de problemas de oferta, sino también de las condiciones de los hogares que afectan la demanda de servicios y el acceso efectivo a ellos.

La pobreza y las consecuencias que esta tiene en las condiciones de vida de los niños y de toda la familia, es el principal condicionante de la accesibilidad de la educación. Las grandes desigualdades que se observan por motivos de género, origen étnico y lugar de residencia muestran que estos factores también constituyen barreras de exclusión que impiden un acceso equitativo a los servicios educativos.

¹⁴ World Development Indicators 2008; UNESCO Institute for Statistics 2008.

¹⁵ ENCOVI 2006. Datos de Brasil y Burundi del PNUD Informe de Desarrollo Humano, 2007/08.

¹⁶ ICEFI Mas y Mejor Educación en Guatemala (2008-2021): ¿Cuanto nos cuesta? (2007)

Factores relacionados a la pobreza, como la desnutrición de los niños, inciden no solo en el acceso a la educación sino también en los logros educativos.

Las condiciones físicas inadecuadas de la infraestructura escolar, exacerbadas por la falta de recursos, afectan la disponibilidad así como la calidad de los servicios educativos. Entre otros condicionantes clave de la calidad educativa está la limitada experiencia y formación inadecuada de los docentes. La falta de pertinencia cultural se debe a que el sistema por lo general no aborda en forma eficaz el conjunto de desventajas que enfrenta la población indígena, y la poca expansión de la educación bilingüe e intercultural.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se establecieron una serie de compromisos para ampliar la cobertura, sobre todo entre la población pobre, rural, indígena y femenina, así como para descentralizar el sistema educativo con el fin de promover su eficiencia. Sin embargo, a más de una década de los Acuerdos, sigue existiendo una gran brecha entre los compromisos asumidos por el estado a nivel nacional e internacional, y los resultados observados en el país hasta la fecha.

Entre las tendencias comunes que más han socavado la eficacia de las políticas gubernamentales, está la crónica insuficiencia de los recursos asignados, la focalización arbitraria e inequitativa de recursos y programas, y la ausencia de políticas eficaces para mejorar la calidad y pertinencia cultural del cuerpo docente.

La insuficiencia de recursos

El cumplimiento de los compromisos fijados en los Acuerdos y en los Planes Nacionales de Educación de los últimos años dependía de un incremento significativo del gasto público en educación, tal como contemplado en los acuerdos. Si bien el gasto se incrementó a raíz de los Acuerdos, este sigue siendo entre los más bajos de toda América Latina y no guarda relación con la envergadura de las carencias educativas del país. A lo largo de la última década, ningún gobierno ha invertido lo suficiente en educación, perpetuando un desfase abismal entre las necesidades del país y los recursos asignados.

En Guatemala, el gasto público como porcentaje del PIB en educación se ha mantenido estancado en alrededor del 2.7% durante el periodo 2001-2007. Es de lejos el nivel más bajo de financiamiento de América Central, y uno de los más bajos de América Latina. Mientras que Guatemala gasta menos de US \$ 75.0 por habitante, el gasto per cápita de Panamá y Costa Rica es más de US\$265.00. Mientras que para el 2008 se proyectaba alcanzar un nivel de gasto del 2.9% del PIB, esto apenas representa un incremento del nivel de asignación presupuestaria del 2001 (2.8%). El resto de países de América Central casi duplican el nivel de gasto en educación de Guatemala.¹⁷

Los recursos con que cuentan los Estados condicionan hasta cierto punto su capacidad para hacer plenamente efectivos los derechos humanos. La política tributaria es la que permite la recaudación de los recursos necesarios para que el Estado cumpla con sus tareas. Sin embargo, la movilización de recursos públicos continúa enfrentando severas restricciones en Guatemala.¹⁸ En términos comparativos, la carga tributaria de Guatemala es una de las más bajas de América Latina y el Caribe. Si se considera que la principal fuente de recursos tributarios en la actualidad lo constituyen los impuestos indirectos, se podría concluir que son los estratos más pobres de la sociedad los que están financiando en mayor medida, como proporción de sus ingresos, el quehacer del Estado guatemalteco.

¹⁷ CEPAL Panorama Social de América Latina 2007

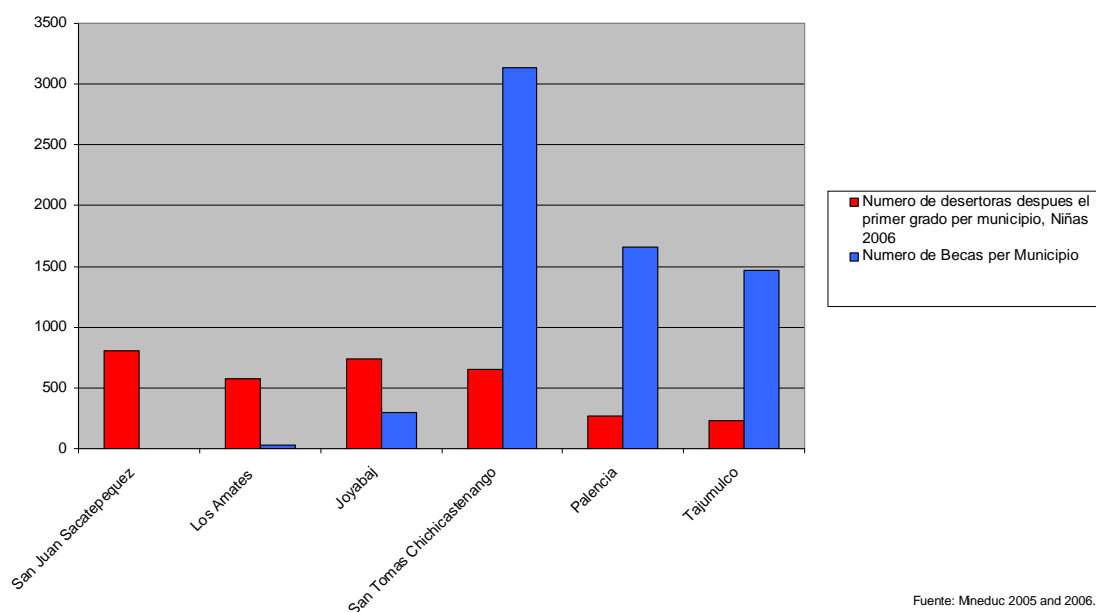
¹⁸ ICEFI La Política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central (2007).

La mala focalización y asignación inequitativa de los recursos

Además de ser persistentemente bajos, con frecuencia los recursos destinados a la educación pública no se focalizan hacia los sectores de la población más necesitados. Mientras que el gasto en preprimaria, primaria y secundaria es de lejos el menor de toda América Central, la inversión en educación terciaria, que actualmente beneficia casi exclusivamente a los quintiles más ricos de la sociedad, es comparativamente elevada. En los últimos cinco años el peso relativo de la inversión por nivel educativo se ha mantenido prácticamente constante.¹⁹ La dotación de recursos financieros y humanos sigue favoreciendo a la población urbana y a los quintiles menos pobres de la población, reforzando las brechas de desigualdad existentes en vez de eliminarlas.

Cálculos de la incidencia de los programas de alimentación escolar y de becas para las niñas, que buscan combatir el abandono escolar y mejorar el rendimiento del educando, revelan que estos no se han destinado a los sectores de la población en mayor riesgo de deserción o desnutrición. Además, han proliferado los retrasos en la implementación de estos programas de ayuda. La Figura 3 compara la concesión de becas para las niñas con el número de niñas que desertaron después del primer grado en varios municipios del país.

Figura 3: Becas para las niñas y deserciones de niñas después de primer grado, por municipio, 2006



La asignación insuficiente de recursos durante muchos años también explica el lamentable estado físico de tantas escuelas de Guatemala. Según una encuesta del Ministerio de Educación sobre la infraestructura escolar, sólo el 14.5% de escuelas públicas cuentan con las facilidades básicas necesarias para la enseñanza y aprendizaje, entre ellas, agua potable, luz eléctrica, aulas en condiciones decentes, un número adecuado de servicios sanitarios y suficiente espacio por alumno. Más del 85% de los establecimientos escolares requiere de mejoras para cumplir con las condiciones mínimas establecidas²⁰. La gran mayoría de las escuelas en condiciones inadecuadas se encuentran en áreas rurales con población pobre e indígena²¹. Ante estas condiciones, los padres con frecuencia se ven obligados a pagar de su propio bolsillo por elementos básicos como agua potable para la escuela o

¹⁹ Estado del Sistema Educativo 2006, MINEDUC/USAID/AED; Yamada y Castro (2008)

²⁰ MINEDUC 2006

²¹ MINEDUC 2006

asumen ellos mismos la responsabilidad de reparar el techo o los escritorios para que sus hijos no tengan que recibir clase en el suelo o a la intemperie.²²

La poca formación de los docentes y la falta de incentivos y oportunidades para su desarrollo profesional.

En Guatemala, el 73% de docentes solo tiene cumplido la secundaria, a diferencia de la mayoría de los demás países de la región, en donde se instruyen a los docentes a través de programas especializadas a nivel terciario.²³ La planta de docentes es muy reducida, y guarda proporción con el reducido porcentaje de la población que finaliza la educación secundaria. La calidad de la docencia es por lo general muy deficiente. Según una evaluación del 2004, la habilidad promedio de los docentes es baja en lectura y muy baja en matemáticas con una amplia variabilidad inter-departamental. La evaluación indicaba que los niños más desaventajados son los que reciben instrucción de los maestros menos calificados²⁴. A diferencia de otros países de América Central, en Guatemala no se han introducido incentivos salariales para que los maestros trabajen en zonas rurales o desaventajadas²⁵. A pesar de ser un país con una población rural indígena muy significativa, el sistema de formación de maestros está orientado desde su inicio a capacitar a los maestros para la enseñanza monolingüe en áreas urbanas.²⁶

La poca cobertura del modelo de educación bilingüe es un elemento que erosiona la calidad educativa en un país cuya población indígena equivale casi al 50% del total. En el año 2006, el 74% de los niños entre 7 y 12 años inscritos en el sistema educativo recibieron clases solo en español, mientras que solamente el 13% recibieron clases en español y en un idioma maya²⁷. A pesar de que se ha buscado expandir la educación bilingüe mediante la formación de maestros bilingües certificados para la preescolar y primaria, el éxito ha sido limitado hasta la fecha ahora. El número de docentes bilingües calificados sigue siendo muy por debajo de las necesidades. Apenas se ha avanzado en la formación y contratación de maestros bilingües a escala necesaria, ni en la producción de materiales docentes con enfoque intercultural y en otros idiomas. Las evaluaciones de la puesta en práctica de la metodología de la Enseñanza Bilingüe e Intercultural (EBI) han encontrado serias deficiencias.

3. Las propuestas de política educativa del actual gobierno (2008 – 2012)

En el plan de gobierno del actual presidente de la República de Guatemala, Álvaro Colom, uno de los objetivos específicos que define la política de desarrollo social, es el de asegurar las condiciones e inversiones necesarias que garanticen los derechos a la salud, educación y nutrición.²⁸ En el caso de la educación, la política de desarrollo social plantea ocho estrategias relacionadas con la mejora en el acceso y la calidad educativa, tocando este último aspecto la revisión del currículo para incluir contenidos de derechos humanos y fortalecimiento de la ciudadanía. Asimismo, se plantea el mejoramiento de la formación magisterial y la evaluación y replanteamiento de la educación bilingüe intercultural. Por último, se contempla el aumento de la inversión en educación.

En consistencia con lo establecido en el Plan de Gobierno actual, las políticas educativas 2008 – 2012 plantean como objetivo el acceso a la educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística para los pueblos que conforman Guatemala, en el marco de la reforma educativa y los

²² Cinco departamentos sin recibir refacción escolar', El Periódico, 19 de abril de 2006; "Escuela rica, escuela pobre: contrastes en educación" Prensa Libre 28/1/2007

²³ Yamada y Castro (2008)

²⁴ Rubio et al (2005)

²⁵ Di Gropello (2005)

²⁶ PREAL (2003)

²⁷ ICEFI (2007)

²⁸ Gobierno de la República (2008). *Política de Desarrollo Social. Plan de la Esperanza*. p. 17.

Acuerdos de Paz. Para ello, se especifican ocho políticas educativas, de las cuales cinco se consideran generales y tres transversales.²⁹

Políticas Generales	Políticas Transversales
1. Avanzar hacia una educación de calidad	1. Aumento de la Inversión Educativa
2. Ampliar la cobertura educativa incorporando especialmente a los niños y niñas de extrema pobreza y de segmentos vulnerables	2. Descentralización educativa
3. Justicia social a través de la equidad educativa y la permanencia escolar	3. Fortalecimiento de la institucionalidad del sistema educativo nacional
4. Fortalecer la educación bilingüe intercultural	
5. Implementar un modelo de gestión transparente que responda a las necesidades de la comunidad educativa	

Una de las estrategias más importantes es el programa de transferencias condicionadas en efectivo (TCE), en las que el pago se vincula a la asistencia de los niños a la escuela y el centro de salud. Estos programas han dado como resultado un aumento de la cobertura y la retención escolar en América Latina, especialmente en México y Brasil.³⁰

En Guatemala, el programa de TCE “Mi Familia Progresa”, impulsado por el gobierno actual enfrenta tres desafíos, al ser comparado con sus similares desarrollados en México y Brasil. Por un lado, aún es baja su cobertura con respecto a la población objetivo. Por otra, los criterios de focalización en los municipios seleccionados no son claros, corriendo el riesgo de caer en la arbitrariedad que ha caracterizado las iniciativas gubernamentales hasta la fecha. La alta dependencia del financiamiento externo tampoco da certeza de su continuidad. Finalmente, es necesario complementar este programa con otras políticas públicas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población objetivo, y por ende, avanzar hacia el desarrollo humano. Estos desafíos deberán ser abordados con atención si se desea que las TCE en Guatemala sean vistas por la sociedad como un instrumento de política social capaz de disminuir las grandes desigualdades sociales y no como un acto de caridad o una campaña publicitaria del gobierno.

Otro reto principal para la educación guatemalteca estriba en el aumento de la cobertura de la educación Bilingüe Intercultural (EBI), tomando en cuenta la carencia de maestros instruidos bajo esta modalidad, la existencia de 22 idiomas de origen maya, xinca y garífuna, así como la dispersión geográfica de la población. En este sentido, el mayor costo de ampliar la cobertura de la EBI estará constituido por la formación de docentes especializados, lo que requerirá de la intervención del Estado para promover que al menos 3,200 estudiantes completen con éxito sus estudios de magisterio bajo esta modalidad. Solamente así se alcanzará a cubrir, en el año 2021, a todos los niños que tienen derecho a recibir educación en su idioma materno.³¹

²⁹ Ministerio de Educación de Guatemala (2008). Políticas Educativas 2008 – 2012, p. 1.

³⁰ Para más información véase CEPAL/IPEA (2007). "Las transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras" e ICEFI (2007). "Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021). ¿Cuánto nos cuesta?" Recuadro 2, p. 97.

³¹ ICEFI (2007). "Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021). ¿Cuánto nos cuesta?" pp. 123-129.



Center for Economic and Social Rights (CESR)
Fuencarral, 158, Madrid, España
162 Montague St, Brooklyn, NY 11201, USA



Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
9a calle 5-21 J, Zona 10,
Ciudad de Guatemala
Guatemala, América Central

¿Derechos o privilegios? La salud y la educación en Guatemala: un momento decisivo

*Resumen del proyecto conjunto del Center for Economic and Social Rights (CESR) y
el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)*

1. Introducción

A más de una década de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado en Guatemala, el compromiso contraído por el Estado de cimentar la paz promoviendo los derechos económicos, sociales y culturales sigue estando muy lejos de cumplirse.

A pesar de ser un país de renta media con niveles de crecimiento económico relativamente estables, Guatemala tiene el peor índice de desarrollo humano de Centroamérica, y algunos de los indicadores más bajos de toda América Latina en cuanto a salud y educación. Casi el 50% de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica, y solo 6 de cada 10 niños y niñas matriculados finalizan la educación primaria.

Más aún, las estadísticas a nivel agregado esconden alarmantes brechas de desigualdad. Por ejemplo, la tasa de mortalidad de la niñez indígena es un 30% más elevado que la de los niños no indígenas. El riesgo de mortalidad materna es 3 veces más alto para las mujeres indígenas que para las no-indígenas.

El proyecto conjunto que realiza el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y el Centre for Economic and Social Rights (CESR) investiga las causas y características de los altísimos niveles privación y desigualdad en el país, evaluando el desempeño de los gobiernos de la última década en cumplir con sus obligaciones fundamentales en materia de derechos económicos y sociales.

Aplicando herramientas de análisis económico y social para hacer operativo el marco normativo de derechos humanos, el estudio pone en evidencia la persistente falta de voluntad de sucesivos gobiernos de impulsar políticas públicas orientadas a la realización de estos derechos, tomando en cuenta el grado de “captura” del estado por parte de poderosas élites económicas.

2. Enfoque de la investigación

La investigación que está realizando el equipo interdisciplinario del CESR/ICEFI ofrece un diagnóstico general del derecho a la salud y a la educación en Guatemala, utilizando una combinación de indicadores, análisis gráficos y narración testimonial para esbozar los principales rasgos de la privación e inequidad en el país, poniéndolos en un contexto comparativo regional e internacional.

El proyecto se centra en cuatro temas, seleccionados por su gravedad, por su relevancia al combate a la pobreza, y por su relación con las obligaciones esenciales del estado en materia de derechos humanos: la mortalidad infantil, la desnutrición crónica, la mortalidad materna y las disparidades étnicas y de género en la finalización de la educación primaria.

Mediante un análisis de determinantes clave, se identifican las principales tendencias y deficiencias en las políticas públicas en salud y educación, con especial énfasis en el impacto que ha tenido la insuficiente asignación presupuestaria a los sectores salud y educación, así como su distribución inequitativa.

Se argumentará que esta debilidad del presupuesto público y social obedece al hecho que Guatemala se puede considerar un “estado cautivo”. Las elites económicas vinculadas a diferentes sectores del poder han logrado frenar diversas iniciativas impulsada para fortalecer la capacidad del estado de desempeñar el rol de garante de derechos y de servicios públicos, tal como fue contemplado en los Acuerdos de Paz, sea a través de la reforma tributaria, la reforma agraria o la priorización de la inversión social en el gasto público. Esto ha significado que las numerosas reivindicaciones que la sociedad civil guatemalteca ha hecho al respecto han quedado postergadas y sin respuesta.

Este trabajo busca recoger y ampliar esas reivindicaciones resaltando la urgencia de atenderlas como una obligación imperante. La estrategia de incidencia política buscará promover una serie de recomendaciones a las nuevas autoridades, al sector empresarial, y a otros tomadores y formadores de opinión dentro y fuera de Guatemala. Estas recomendaciones se centrarán en la necesidad de adoptar políticas integradas para superar las barreras de acceso a la salud y a la educación, y de invertir los recursos necesarios para su puesta en práctica.

En coordinación con otras organizaciones de sociedad civil, se organizarán foros y otras actividades de difusión y cabildeo para divulgar estas recomendaciones y hacerlas llegar a los sectores clave, insertándolas en los procesos de debate nacional en materia de política social y fiscal. El informe se lanzará en septiembre en el contexto de la discusión sobre el presupuesto de estado para el 2009.

Para ilustrar el argumento central del informe, se ha realizado una investigación de campo centrada en un municipio de Alta Verapaz seleccionado por su alto nivel de marginación en lo que se refiere a salud y educación. Este trabajo permite un análisis más contextualizado de los problemas de acceso a la educación primaria, mortalidad materna, mortalidad infantil y desnutrición señalados en el informe. Se documentará en forma testimonial las experiencias de personas y comunidades afectadas por la exclusión. Estas voces podrán llegar al lector en una forma más directa y humana que cualquier conjunto de estadísticas o indicadores.

3. Valor agregado del proyecto

El presente proyecto se suma a los estudios realizados por varios organismos guatemaltecos e internacionales, entre ellos el ICEFI y el PNUD, que han diagnosticado desde diferentes perspectivas las principales condicionantes de la inequidad en educación y salud, incluyendo el papel que ha jugado la falta de inversión adecuada. Lo novedoso de este proyecto es el intento de evaluar el desempeño del estado guatemalteco en combatir la pobreza y promover el desarrollo humano utilizando el marco normativo de derechos humanos, y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular.

La perspectiva de derechos humanos pone énfasis en la responsabilidad del estado y en la rendición de cuentas de las instituciones correspondientes, así como de otros tomadores de decisiones no oficiales que influyen en forma directa en las políticas públicas. El lenguaje y el enfoque de derechos brindan una herramienta con autoridad moral y legal a las personas y poblaciones más afectadas, realzando su capacidad de formular y canalizar sus legítimas reivindicaciones y de asumir mayor control sobre sus vidas.

Sin embargo, este valor agregado potencial todavía no se ha capitalizado. Las obligaciones enunciadas en los tratados internacionales de derechos humanos raras veces son tratadas por los gobiernos como principios vinculantes que deberían regir las políticas públicas. La obligación de utilizar los máximos recursos disponibles para realizar estos derechos en forma progresiva, la obligación de dar prioridad a la satisfacción de umbrales mínimos de acceso a la salud y educación, y el deber de eliminar la discriminación y reducir desigualdades inequitativas, suelen ser consideradas meras declaraciones retóricas sin contenido preciso.

Como trabajo interdisciplinario, el estudio profundizará en el análisis de las diferentes dimensiones de las obligaciones legales del estado, utilizando una gama de herramientas cuantitativas y cualitativas derivadas de las ciencias sociales para dar contenido a estas normas y hacer que sirvan de principios rectores en el momento de diseñar políticas públicas concretas en el ámbito de salud y educación.

La colaboración entre el ICEFI, centro de investigación y asesoría en materia fiscal a nivel centroamericano, y CESR, organización internacional de investigación e incidencia política en derechos económicos y sociales, resultará en una potente combinación de perspectivas y metodologías. El análisis económico cuantitativo y cualitativo permitirá fundamentar con objetividad la hipótesis de que los problemas de desarrollo humano en Guatemala no radican en la falta de recursos sino en la distribución y recaudación de los recursos disponibles. El análisis de derechos humanos, con su enfoque en las obligaciones del estado y la rendición de cuentas, brinda una herramienta eficaz para evaluar las políticas del estado desde el punto de vista ético y jurídico.

Este proyecto se nutrirá del trabajo realizado por el ICEFI sobre reforma fiscal en América Central, el gasto social en Guatemala y el monitoreo del presupuesto público desde una óptica de derechos humanos, así como del trabajo que ha venido desarrollando CESR desde 1993 en materia de verificación de los derechos económicos y sociales. De esta forma, se espera que el proyecto aporte a los esfuerzos de la sociedad civil guatemalteca de fiscalizar el comportamiento de las nuevas autoridades y de asegurar que asuman el reto de reorientar sus políticas hacia la plena realización de los derechos humanos.