



**Contribución del
Procurador de los Derechos Humanos
para la
Guía sobre la evaluación de impacto de las
políticas de reforma económica
sobre los derechos humanos**

Guatemala, julio 2017

Contribución del Procurador de los Derechos Humanos para la Guía sobre la evaluación de impacto de las políticas de reforma económica sobre los derechos humanos

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala responde a la convocatoria realizada por el señor Juan Pablo Bohoslavsky (Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales) para realizar aportes a la propuesta de principios rectores relacionados con las políticas de reforma económica.

Introducción

La deuda externa y sus consecuencias políticas, económicas y sociales son temas clave en la realidad nacional, pero no se encuentran generalmente en los debates de los grupos sociales ni de derechos humanos; más bien se mantiene en un nivel estrecho en la agenda gubernamental y de los grupos del poder económico. Durante las últimas décadas, el crecimiento de la deuda externa de los países latinoamericanos ha sido vertiginoso e ininterrumpido, lo que ha implicado que sea uno de los temas centrales de la discusión económica, social y política de los últimos años.

Definitivamente la existencia de deuda externa para Guatemala debe verse relacionada con cuántas viviendas, hospitales, escuelas y empleos podrían crearse, cómo mejoraría la provisión de agua potable y disminuiría la mortalidad infantil si no hubiera que pagarla. Hay que ver las limitaciones al crecimiento de nuestro país, que se generan a partir del peso de la deuda, sobre todo porque el pago de intereses y capital a los acreedores provoca pérdida de recursos internos.

En los últimos años, los gobiernos del país han hecho llamados a la austeridad en el gasto público, derivado de la situación económica, lo que definitivamente ha influido en una baja en el gasto social, afectando mayoritariamente a la población indígena y rural, así como a las mujeres y a la niñez guatemaltecas. Esto contrasta también con los altos índices de corrupción que se han identificado y han salido a luz, especialmente del último gobierno.

1.- Informes y otros documentos sobre los efectos de las políticas de consolidación fiscal sobre los derechos humanos

No existen trabajos sistematizados sobre este tema. En el informe final (IV, 2015) del Estado sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), señalaba que aborda el tema desde el indicador: "el servicio de la deuda externa como porcentaje de las

exportaciones de bienes y servicios, que registra la proporción de ingresos por exportaciones que corresponde al pago del servicio de la deuda externa”.

SEGEPLAN plantea que el análisis del indicador “se hace partiendo de una revisión general de la deuda pública”. Asimismo, señala que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que Guatemala es un “país con ingresos medios-bajos y con un nivel de endeudamiento prudente”, lo que se refleja en “un nivel promedio de endeudamiento público del 19.5 por ciento del PIB” durante el tiempo de vigencia de los ODM.

También señala que la deuda interna es hoy más representativa que la externa. “Si en 2000 la deuda interna representaba el 31 por ciento del endeudamiento total, para mayo de 2015 la proporción se había incrementado a 52 por ciento”, lo que se ha derivado “de las modificaciones en las directrices de la política de endeudamiento público del país, con el objeto de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública ante posibles modificaciones en los tipos de cambio (riesgo cambiario).”

Además, la estructura de la deuda externa “se caracteriza por al menos tres elementos: primero, ha sido adquirida mayoritariamente con organismos multilaterales (84.1 por ciento en 2015), seguidos muy de lejos por los tenedores de bonos, con el 11 por ciento, y organismos bilaterales, con el 4.9 por ciento. Segundo, porque ha sido contratada en dólares de los Estados Unidos y, tercero, porque en su mayoría se contrata a largo plazo y con tasas fijas de interés”, lo que habría “contribuido a darle sostenibilidad a la deuda pública externa del país.”

Sin embargo, el análisis que se presenta carece de enfoque de derechos humanos y no se refiere a los impactos que el manejo de la deuda tiene sobre los mismos, particularmente sobre los grupos de población en mayores condiciones de vulnerabilidad. Es decir, los efectos de las políticas de ajuste no ocurren en el vacío, y afectan de manera diferenciada a grupos específicos de la población donde son aplicadas.

Se requiere generar una metodología y tipología de violación de derechos humanos a partir de los procesos de consolidación fiscal y ajuste estructural. Además, sería conveniente un observatorio que documente la violación de derechos humanos económicos y sociales a partir de los programas de ajuste.

2.- Mapeo de las herramientas y estándares sobre evaluación de impacto social y de derechos humanos

Las llamadas reformas estructurales son medidas de corte neoliberal que lejos de propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más empobrecidos y marginados, agrava su situación al afectar de forma negativa el ejercicio de los derechos humanos, particularmente los económicos, sociales, culturales y ambientales.

No existen herramientas o manuales para la evaluación del impacto que tienen en los derechos humanos. Tampoco existe el espacio para la discusión del contenido de las citadas reformas, como parte de las políticas públicas.

Reforma a la protección social

Los programas de protección social en Guatemala han sido impulsados sin haberse construido en discusión con los sectores interesados y han venido en detrimento desde 2012, cuando algunos de estos programas fueron cerrados o se fortaleció su manejo clientelar.

El sistema de seguridad social está prácticamente colapsado en el país. Según el Instituto de Estadística Nacional (INE), aproximadamente el 30% de la población guatemalteca está afiliada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) que debería ser el rector de la seguridad social, de los cuales poco más del 70% corresponde a trabajadores de empresas privadas. Asimismo, existe la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y el Plan de Pensiones del Ejército de Guatemala¹. Existe también un Programa de Aporte Económico para el Adulto Mayor que no tiene cobertura en la seguridad social, el cual permite que se otorgue un subsidio mínimo a las personas que no gozan de pensiones y viven en extrema pobreza.

La reforma a la protección social es urgente, pero debe ser responsable y dirigirse a eliminar las inequidades y desigualdades. Debe asegurarse una plena e igual cobertura de toda la población; hay baja cobertura en zonas rurales; también falta cobertura a personas dedicadas/os a la economía del cuidado, a la economía informal, a jóvenes profesionales. Cada vez más, las condiciones laborales están desprovistas de los beneficios de la seguridad social, es decir que cada día retroceden los derechos laborales. Se debe ampliar cobertura y mejorar beneficios, debe haber cobertura universal. Aunque la protección social no es solo la seguridad social, sí es parte importante.

Reforma a la educación

En Guatemala, la Reforma Educativa se realizó en un contexto sociocultural, socioeconómico, jurídico, político y educativo singular, de donde surgieron criterios orientadores, grandes preocupaciones y dimensiones temáticas, demandas de organizaciones y sectores específicos². Esto se dio en el marco de los Acuerdos de Paz, especialmente a partir del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo de Reasentamiento de la Población Desarraigada. El Marco General de la Transformación Curricular también reconoce el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, OIT. Además de establecerse la necesidad de una reforma educativa, se planteó también una educación específica para la población desarraigada, que recuperara y validara

¹ Universidad Rafael Landívar/IDIES. Revista Estudios Sociales No. 57. "Caracterización del sistema de pensiones públicas en Guatemala."

² Marco General de la Transformación Curricular, 2003: 1.

las prácticas educativas que se tuvieron durante los años del refugio y desplazamiento.

Uno de los principios de la Reforma Educativa es el reconocimiento (establecido en la Constitución Política de la República de 1985) de la multiculturalidad y multilingüismo de la población.

Asimismo se plantea que la Reforma Educativa debe responder a la necesidad de fortalecer la producción, mejorar la calidad de vida, calificar la fuerza de trabajo, favorecer el mejoramiento del empleo y de los niveles salariales y promover el fortalecimiento del ambiente como expresión de una sólida conciencia ecológica.

Dentro del marco jurídico-democrático del Estado guatemalteco, los Acuerdos de Paz son fuente jurídica para la formulación de políticas educativas encaminadas al desarrollo de una cultura de paz centrada en el ejercicio de la ciudadanía, de la negociación pacífica de los conflictos, del liderazgo democrático, del respeto a los derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y de solidaridad de los Pueblos y grupos sociales del país.

En esa línea se plantea que la educación "debe impulsar el fortalecimiento de la identidad cultural de cada uno de los Pueblos y la afirmación de la identidad nacional"³, así como el reconocimiento y valoración de Guatemala como Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe. Esto implica reformar el sistema educativo y transformar la propuesta curricular, de manera que refleje la diversidad cultural, que responda a las necesidades y demandas sociales de sus habitantes y que le permita insertarse en el orden global con posibilidades de autodeterminación y desarrollo equitativo.

Por lo tanto, la Reforma Educativa se propone satisfacer la necesidad de un futuro mejor. Esto es, lograr una sociedad pluralista, incluyente, solidaria, justa, participativa, intercultural, pluricultural, multiétnica y multilingüe. Una sociedad en la que todas las personas participen consciente y activamente en la construcción del bien común y en el mejoramiento de la calidad de vida de cada ser humano y, como consecuencia, de la de los pueblos sin discriminación alguna por razones políticas, ideológicas, étnicas, sociales, culturales, lingüísticas y de género"⁴.

Sin embargo, lo establecido en dichas reformas no corresponde con la realidad. Un problema inicial son los cambios en la formación del magisterio (se eliminó el magisterio a nivel de secundaria y se estableció a nivel universitario, sin que se hayan garantizado las condiciones para ello).

Políticas de vivienda

Guatemala no ha logrado diseñar y aplicar una política de vivienda de largo plazo.

³ Marco General de la Transformación Curricular, 2003: 5.

⁴ Currículo Nacional Base. Hacia la Reforma Educativa. 2012.

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (acuerdo Gubernativo 163-2004), designó al Ministerio de Economía como el ente rector y supervisor del sector, el que por intermedio del Viceministerio de Vivienda desarrolló funciones hasta agosto de 1997. En ese año el Congreso de la República transfirió esa responsabilidad al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), por medio del Decreto 74-97, donde la figura de un Viceministerio específico para vivienda desapareció. Es importante mencionar que el marco institucional, técnico y financiero creado a través de la Ley anterior, fue influido posteriormente por los compromisos adquiridos por el gobierno en diciembre de 1996, al suscribir los Acuerdos de Paz.

La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos es producto de la presión social desde 2001. Diferentes instancias elaboraron un documento que fue analizado y discutido en un seminario taller el 8 de agosto de 2003. Hubo aportes de los representantes del sector público, municipalidades, población, sector privado, cooperación internacional, sector académico y colegios profesionales, quienes avalaron dicho documento.

La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos estableció un sistema de monitoreo y seguimiento de proyectos en donde pueda obtenerse la siguiente información:

- a) Comportamiento del déficit habitacional por períodos definidos, en cuanto a déficit cuantitativo y cualitativo, así como comportamiento según estratificación de la demanda, cobertura geográfica e inversiones.
- b) Contribuciones del sector al mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- c) Calidad de la inversión a través de los años.
- d) Problemas detectados en cuanto a diseños, formas de ejecución, operación y mantenimiento, capacitación a los usuarios, entre otros.
- e) Participación de los diferentes actores del sector en cuanto a producción, cobertura geográfica e inversiones.

En la práctica, esta ley no se aplica; no existen programas de vivienda popular para subsanar el déficit habitacional del país; el Gobierno no ha dado respuesta a las demandas de una vivienda digna.

Reformas al mercado laboral

Desde hace varios años se ha discutido la necesidad de modificar el Código de Trabajo, habiendo diversas propuestas; el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) plantea que se realizarán en 2017, analizando las condiciones actuales de los empleadores y trabajadores, para definir las reformas pertinentes.

El sector sindical ha presentado también propuestas para la hoja de ruta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Uno de los elementos fundamentales es la Inspección General de Trabajo (IGT), que no cuenta con suficientes inspectores, ni la fuerza para sancionar a las empresas que violan los derechos laborales. Prácticamente en el área rural no hay acciones de inspección.

Privatización de empresas y servicios públicos

Diversos gobiernos desde hace años han privatizado servicios públicos, como la telecomunicaciones, la empresa de electricidad, la recolección de basura. Además, el mal servicio que se presta en otras áreas, ha generado presiones del sector empresarial para la privatización, o se ha ido dando en la práctica, como el caso de la salud y la educación.

A la fecha uno de los pocos servicios que tienen subsidio para quienes menos consumen (tarifa social, 0-60 KWh mensual), es la energía eléctrica, a pesar que a finales de 2016 se intentó reducirla. Según la información oficial, "seis de cada diez hogares pagan más por el servicio de alumbrado público".⁵

3.- Ejemplos de evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos

Evaluaciones del impacto de las políticas públicas sobre los derechos humanos son realizadas por la Procuraduría de los Derechos Humanos y posiblemente por actores internacionales, como el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Las instituciones gubernamentales generalmente no tienen una visión de derechos humanos en sus políticas, por lo que no realizan estas evaluaciones con ese enfoque. Recientemente se ha implementado la Gestión por Resultados en la administración pública, lo que ha permitido la introducción de algunos elementos con visión de derechos humanos, especialmente desde la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), particularmente a partir del análisis de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

4.- Lecciones aprendidas

Lo primordial es que se incorpore un enfoque de derechos humanos a las políticas públicas, para que puedan ser evaluadas desde esa perspectiva. Ello implica la consulta con los posibles beneficiarios/as de las mismas, es decir no hacer políticas de escritorio.

Para lograrlo se debe capacitar a los funcionarios/as, especialmente a quienes elaboran las políticas públicas y los presupuestos.

⁵ En: <https://elperiodico.com.gt/inversion/2017/03/03/vuelve-el-subsidio-a-la-tarifa-de-energia-electrica/>, consultado el 18.07.2017.

5.- Propuestas en relación con el contenido y las estructuras de las directrices

¿Cuáles son los principales impactos de las políticas de reforma económica y consolidación financiera que debería someterse a la evaluación de impacto sobre los derechos humanos?

El deterioro de los niveles de vida de los sectores más desfavorecidos, que comprenden la caída de los salarios reales y privación de derechos laborales adquiridos, así como la flexibilización laboral.

El incremento de la desigualdad social y la vulnerabilidad de determinadas poblaciones, de manera particular las personas indígenas y las zonas urbanas periféricas.

¿Qué temas y campos políticos deberían estar cubiertos por las directrices?

Todos los temas y todos los campos políticos.

¿Cómo se debería efectuar la evaluación de los impactos en los derechos humanos (método paso a paso)?

1. Establecer indicadores de estructura, proceso y resultado
2. Identificar la(s) política(s) a evaluar
3. Identificar cuál es el derecho o derechos a evaluar
4. Identificar la población posiblemente afectada
5. Identificar la(s) institución(es) responsables (sujeto de obligaciones)
6. Establecer el método de evaluación
 - a. Entrevista a sujetos de derechos y sujetos de obligaciones
 - b. Supervisión física
 - c. Verificación de resultados
7. Sistematización de resultados
8. Identificación de hallazgos
9. Elaboración de informe
 - a. Conclusiones
 - b. Recomendaciones
10. Notificación de informe
 - a. Sujetos de obligaciones
 - b. Sujetos de derechos

Es muy importante a la hora de realizar los instrumentos de monitoreo y supervisión, tomar en cuenta la pertinencia cultural.

¿Cómo pueden ser adecuadamente cubiertos los impactos de género e impactos en otros grupos sociales, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad?

Hay mecanismos para incorporar el enfoque de derechos humanos, enfoque de género, enfoque de pertinencia cultural, en el trabajo que se realiza. Lo más importante es tener una visión sensible al género y a las opresiones, para poder identificar permanentemente a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

Una buena metodología es el abordaje interseccional de las distintas desigualdades y opresiones, desde la interdisciplinariedad.

¿Cómo se puede garantizar la participación ciudadana en el diseño de las políticas de reforma económicas así como en la realización de las evaluaciones de impacto?

El enfoque de derechos humanos para las políticas públicas exige que la posible población afectada sea partícipe de la elaboración de las propuestas que puedan afectarle. En ese sentido, también el Convenio 169 de la OIT hace referencia a la necesidad de realizar la consulta previa, libre e informada con los pueblos indígenas que puedan ser afectados con la emisión de una disposición estatal, incluso administrativa.

Deben buscarse mecanismos para garantizar la consulta y participación de la sociedad en estos procesos, no solo con la participación de la ciudadanía organizada, sino de manera más amplia.

¿Qué instrumentos de recolección cuantitativa y cualitativa se necesitan para analizar los impactos sobre los derechos humanos de las políticas de ajuste estructural y consolidación financiera?

Se necesitan sistemas de información detallados, que contengan información oficial relacionada con el contenido de las políticas y de los derechos humanos. El impacto sobre los derechos humanos puede medirse de forma cualitativa, pero es importante contar con datos cuantitativos para fortalecer el análisis. La información que debe fluir, debe estar desagregada: mujeres, hombres, niñas, niños, adscripción étnica, LGBTI, discapacidad, rangos etarios.

Esto implica: bases de datos, entrevistas, encuestas, cuestionarios, boletas de observación, fichas hemerográficas y bibliográficas, fichas de análisis documental, entre otras cosas. Todos estos instrumentos deben ser adecuados para recolectar datos a partir de los indicadores definidos.

¿Qué indicadores son necesarios para evaluar y monitorear sus impactos en los derechos humanos?

Naciones Unidas cuenta con amplio material para comprender y elaborar indicadores; a pesar que los expertos han construido indicadores sin tomar en cuenta que muchos Estados no producen dato, información, ni estadística. Se refiere a:

Indicadores de Estructura: para analizar la estructura de la política a través de normas, leyes, instituciones, etc.

Indicadores de Proceso: para medir la efectividad de la política, a través de la ejecución de presupuestos, implementación de programas, actividades ejecutadas, etc.

Indicadores de Resultado: para medir el resultado efectivo de la política impulsada, a través de los logros alcanzados.

¿Cómo garantizar que las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos sean incorporadas en los procesos de toma de decisiones?

Debe partirse de que sea un trabajo conjunto en el que las autoridades se comprometan a realizarlo. Si no comprenden su importancia, no habrá resultado positivo y, mucho menos, serán incorporadas en la toma de decisiones. Esto también implica un proceso participativo de aprendizaje.