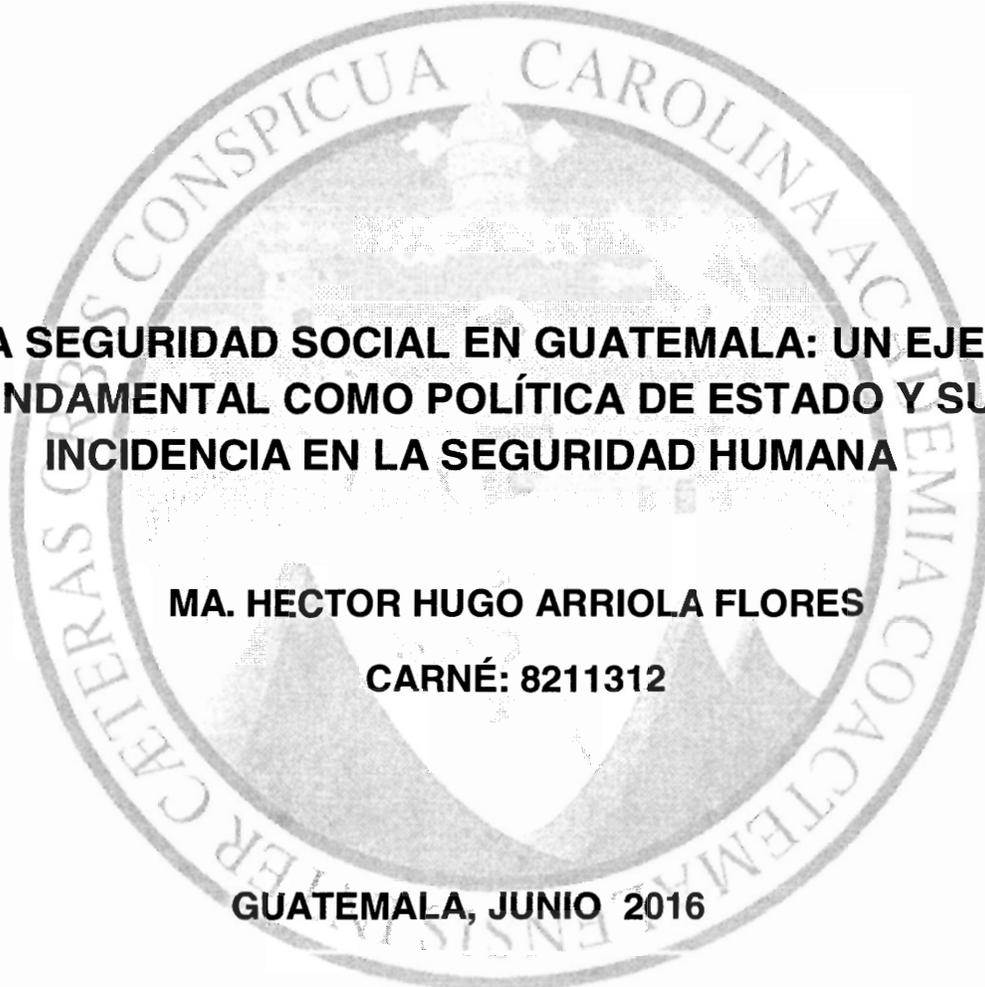


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA**



**LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA: UN EJE
FUNDAMENTAL COMO POLÍTICA DE ESTADO Y SU
INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD HUMANA**

MA. HECTOR HUGO ARRIOLA FLORES

CARNÉ: 8211312

GUATEMALA, JUNIO 2016

TRIBUNAL EXAMINADOR

Dr. Carlos Humberto Rivera Carrillo
Presidente

Dr. Saúl González Cabrera
Vocal

Dr. Aníbal González Dubón
Secretario

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana

DIRECTOR: MSc. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

VOCAL: Dr. René Arturo Villegas Lara

VOCAL: Dr. Luis Felipe Sáenz Juárez

VOCAL: MSc. Ronaldo Porta España

Ciudad de Guatemala, 28 de junio de 2016

Msc. Luis Ernesto Cáceres

Director Escuela de Posgrado

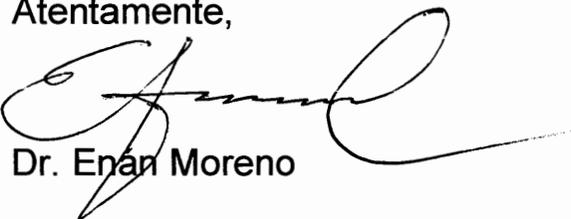
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala.

Señor Director:

Informo a usted que he revisado la tesis doctoral titulada: *La seguridad social en Guatemala: un eje fundamental como política de Estado y su incidencia en la seguridad humana*, cuyo autor es el estudiante Héctor Hugo Arriola Flores. Mediante la revisión identifiqué y señalé los aspectos ortográficos (letras, tildes y signos de puntuación), sintácticos y de léxico que necesitaban ser corregidos o modificados. Posteriormente comprobé que el estudiante Arriola Flores realizó las correcciones requeridas; por consiguiente, la tesis puede pasar a la siguiente etapa del proceso establecido, para estos casos, por la Escuela de Posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Atentamente,



Dr. Enan Moreno

Colegiado 1,222



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, veintinueve de junio del dos mil dieciséis.-----

En vista de que el MSc. Héctor Hugo Arriola Flores, aprobó examen privado de tesis en el **Doctorado en Seguridad Estratégica**, lo cual consta en el acta número 11-2016 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA: UN EJE FUNDAMENTAL COMO POLÍTICA DE ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD HUMANA”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

MSc. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



Ciudad Guatemala, 9 de diciembre de 2015

Señor Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
M Sc Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

Señor Director:

Por este medio formulo mi opinión como Tutor de la Tesis titulada “La Seguridad Social en Guatemala: un eje fundamental como política de Estado y su incidencia en la Seguridad Humana”, elaborada por Héctor Hugo Arriola Flores, candidato a Doctor en Seguridad Estratégica.

El sustentante plantea que en nuestro país se debe proporcionar una protección integral de seguridad social para atender a todos los sectores de la población. Esta amplia cobertura contribuirá a alcanzar la Seguridad Humana por medio de políticas públicas que contemplen la atención en salud preventiva, recreación, previsión y vivienda.

Es importante advertir que la seguridad social brindada por el Estado en Guatemala no alcanza a toda la población. Además, no hay una política de Estado en relación con la seguridad social, lo cual impide lograr la seguridad humana de la gente. Tampoco existen mecanismos de participación democrática en la conducción y control de la seguridad social.

También, esta tesis pone en evidencia que el Estado no ha sido capaz de absorber a la población que trabaja en la economía informal, con lo que quedan al margen de los beneficios de la seguridad social, lo cual menoscaba la seguridad humana de un grueso de la población económicamente activa.

El rasgo dominante del mercado de trabajo de Guatemala es su elevado nivel de informalidad. Los términos “informalidad” y “economía informal” fueron acuñados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años setenta del siglo pasado. Se refiere “al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas, tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal” (OIT, 2002). Los trabajadores informales, mayoritariamente, se desenvuelven en situaciones de precariedad y vulnerabilidad, por lo que el trabajo que desarrollan no cumple con las características requeridas para considerar que se trata de un “trabajo decente”.

La denominación “trabajo decente” también lo desarrolló la OIT. Se trata del trabajo productivo realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Se aplica a todos los hombres y mujeres que trabajan, independientemente de que laboren o no en relación de dependencia (OIT, 1999).

El Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, reportó en la segunda Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de 2013, que el 69% de la población ocupada (integrada por unas 5.8 millones de personas), trabajaba en la economía informal. De acuerdo con el INE, esto comprendía las siguientes categorías ocupacionales: empleadores y empleados de empresas de menos de 6 trabajadores, trabajadores por cuenta propia (excluyendo profesionales y técnicos), trabajadores no

remunerados (en su mayoría familiares que colaboran con un trabajador por cuenta propia) y trabajadores domésticos o de casa particular.

Para que exista “trabajo decente” deben concretarse las cuatro dimensiones que abarca ese concepto: empleo dignamente remunerado; ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo; protección social y diálogo social. En cuanto a la protección social, esta abarca la seguridad social, con sus diferentes componentes (servicios de salud y protección contra la invalidez, la vejez y la supervivencia), así como la salud y la seguridad ocupacional o en el puesto de trabajo.

De acuerdo con la citada Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), en 2013 el 78% de la población ocupada no gozaba de la cobertura del régimen de seguridad social, brindada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Esto significa que no se cuenta con protección para atender problemas derivados de la pérdida de la salud y de accidentes.

Desde la perspectiva de la salud y la seguridad ocupacional, las condiciones de trabajo son precarias para un grueso de la población laboral. La ENEI arrojó como resultado que el 32% de la población ocupada (tanto trabajadores formales como informales) está expuesta a riesgos de humo y polvo; el 30%, a temperaturas extremas; el 23%, a humedad; el 20%, a ruido, y el 15%, a sustancias tóxicas.

Linares López señala: “uno de los principales desafíos del mercado de trabajo de Guatemala [...] es reducir el nivel de informalidad y aumentar el número de puestos de trabajo que pueden ser considerados decentes. Esto permitirá reducir las brechas existentes en lo que se refiere a la cobertura de la seguridad social y condiciones aceptables de salud y seguridad ocupacional.” (Septiembre, 2014).

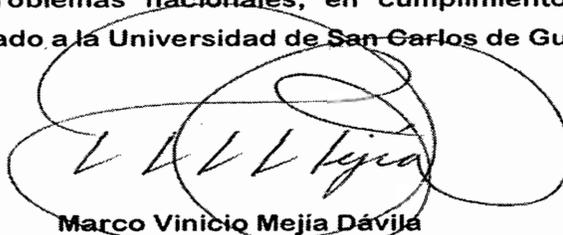
Desde varios puntos de vista se justifican niveles más elevados de protección social para todos los trabajadores, tanto formales como informales. El primer plano y más relevante se relaciona con los derechos humanos a la salud y a la seguridad social; además, con el deber del Estado de garantizar su efectivo ejercicio.

A lo anterior se añade que un trabajador protegido es más productivo. Además, que condiciones apropiadas de salud y seguridad ocupacional se traducen en la disminución de costos de producción y en empresas más competitivas. Por otra parte, en la medida en que haya más trabajadores cubiertos por la seguridad social y disminuya la informalidad, se reducirán los costos de prestación de los servicios públicos de salud. En el mediano y largo plazos, disminuirán el costo del programa de pensiones no contributivas, con lo que se logrará un mayor nivel de cohesión social.

Estas consideraciones están en consonancia con las conclusiones del sustentante Héctor Hugo Arriola Flores, en el sentido de que para la cobertura del sector informal por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), se requiere de voluntad política. Esto implica que la ampliación de esta protección tiene como contraprestación que los trabajadores en estas condiciones, reconozcan que están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de seguridad social, en proporción a sus ingresos; además, que tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos y para sus familiares en relación de dependencia.

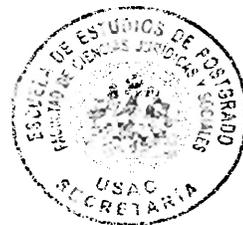
Esta tesis es una valiosa contribución para ampliar la visión de la seguridad integral, ya que incide en la seguridad humana. La investigación de Héctor Hugo Arriola Flores evidencia los vasos comunicantes existentes entre las distintas dimensiones de la seguridad, por lo que su planteamiento prospectivo es coherente con la Seguridad Estratégica.

Emito mi dictamen favorable de esta investigación realizada con minuciosidad, rigor metodológico y la responsabilidad de aportar soluciones a los problemas nacionales, en cumplimiento del mandato constitucional asignado a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Vinicio Mejía Dávila', enclosed within a large, loopy circular scribble.

Marco Vinicio Mejía Dávila

Doctor en Filosofía y Doctor en Derecho



DEDICATORIA

AL SEÑOR JESUS:

Rey de Reyes y Señor de Señores, a ti sea la Gloria, la honra, la alabanza por los siglos de los siglos. Gracias por permitirme escalar un peldaño más en mi carrera profesional, si no fuera por ti no hubiese logrado este nuevo triunfo.

A MIS PADRES.

HECTOR HUGO ARRIOLA MONZON, BLANCA ROSA FLORES DE ARRIOLA. Que Dios los tenga en su gloria. Desde los cielos se están gozando este nuevo triunfo.

A MI AMADA ESPOSA:

LESBIA MARITZA SIERRA DE ARRIOLA, gracias por ser la madre, amiga, consejera y por tu apoyo permanente. Muchas mujeres hicieron el bien; Más tú sobrepasas a todas. Prov. 31:29

A LA MAMITA:

ELVIA ORALIA VELÁSQUEZ, gracias por brindarme tu amor de madre y ser una verdadera y gran abuela para mis hijos.

A MIS AMADOS HIJOS:

EDWIN ESTUARDO, HECTOR HUGO, WILLIAM ALFONSO Y SHERIDAN DENISSE. Gracias por ser fuente de mi inspiración, que este triunfo sea un ejemplo a seguir en sus vidas y que los valores que hemos sembrado en Uds. Se fortalezcan cada día y sean personas útiles a la patria.



A MIS NUERAS:

NORMA GUISELA, MARIA DEL ROSARIO Y MARIA ROCIO. Las amo como a mis hijas porque me ganaron el corazón.

A MIS NIETOS:

CARMEN MARIA, PABLO DANIEL, DAVID ALEXANDER, ANA SOFIA Y HUGO ALFONSO. Gracias por ser la extensión de mi sangre y de mi vida. Los amo y bendigo.

A MIS HERMANOS Y HERMANAS: Gracias por su apoyo constante, bendigo sus vidas hoy y siempre.



RECONOCIMIENTO

A LA USAC Y ESCUELA DE ESTUDIOS DE POST GRADO:

Extiendo mi reconocimiento y agradecimiento a la Escuela de Estudios de Postgrado de la Tricentennial Universidad de San Carlos de Guatemala y a sus autoridades por permitirme adquirir esta gran experiencia en mi formación académica.

AL DOCTOR MARCO VINICIO MEJIA:

Gracias por su preocupación y acompañamiento permanente en todo el proceso del doctorado. Un excelente profesional comprometido con la formación de personas útiles a la patria y con gran sensibilidad social.



ÍNDICE

Contenido	Página
Introducción	i
CAPÍTULO I	
Concepciones y generalidades de la Seguridad	1
Evolución y enfoques de la Seguridad	7
El concepto de Seguridad y su alcance	7
Tendencias de la Seguridad	10
Resumen de posiciones sobre Seguridad	13
Análisis de la Seguridad que propone Thomas Hobbes	17
Aportes de las Escuelas a los estudios de Seguridad	19
La Seguridad en relación con la paz, el orden y la convivencia	26
Enfoque personal de la Seguridad	29
CAPÍTULO II	
Seguridad Social y Seguridad Humana	31
Seguridad Social	31
Definición y contenido del derecho a la Seguridad Social	41
Elementos constitutivos del derecho a la Seguridad Social	44
Normas que respaldan la inclusión de la Seguridad Social	48
Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- Seguridad y Salud de los Trabajadores	52



2.7	Convenio 161 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- Servicio de Salud en el Trabajador	54
2.8	Seguridad Humana	60
2.9	Enfoque de la Seguridad Humana	65
2.10	Principios de la Seguridad Humana	67
2.11	Estrategias de la Seguridad Humana	71
2.12	Incidencia de la Seguridad Social en la Seguridad Humana	72
III	CAPÍTULO III	
3.1	La Seguridad Social en Guatemala	74
3.2	Antecedentes	74
3.3	Perfil de los Sistemas de Salud en Guatemala	78
3.4	Organización Mundial de la Salud	82
3.5	Determinantes de Salud	87
3.6	Previsión Social	92
3.7	Sistemas de Protección Social	92
3.8	Protección Social Contributiva en Guatemala	94
3.9	Protección Social no Contributiva en Guatemala	97
3.10	Fuentes de Financiamiento y Cobertura de los Programas	99
3.11	Cobertura del Sistema de Seguridad Social	100
3.12	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	101
3.13	Protección en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	105
3.14	La Seguridad Social para los Trabajadores de la Economía Informal	109



3.15	Condiciones para la incorporación al Régimen de Seguridad Social	
3.16	Costos que implicarían la incorporación de las Personas de La Economía Informal al Régimen de Seguridad Social	116
3.17	Convenios Internacionales referentes a la Salud y Seguridad de los Trabajadores ratificados por Guatemala	120
3.18	Régimen Jurídico de la Seguridad Social en Guatemala	129

IV CAPÍTULO IV

4.1	Políticas Públicas	138
4.2	Definición de Política	141
4.3	Componentes de la Política	142
4.4	Definición de Políticas Públicas	143
4.5	Objetivos de las Políticas Públicas	146
4.6	Ventajas y Desventajas de las Políticas Públicas	147
4.7	Análisis y elaboración de las Políticas Públicas	149
4.8	Formulación de las Políticas	150
4.9	Implementación de las Políticas	151
4.10	Evaluación y la continuidad o cambio de las Políticas	153
4.11	Reacción de la Sociedad ante una Política Pública	153
4.12	Actores que intervienen en una Política Pública	156
4.13	Modificación de una Política Pública	159
4.14	Las Políticas Públicas en Guatemala	160
4.15	Marco Legal de las Políticas Públicas en Guatemala	161
4.16	Gestión de las Políticas Públicas en Guatemala	164



4.17	Institucionalidad de las Políticas Públicas en Guatemala	165
4.18	Estudio y análisis de los principios que deben orientar a las políticas de la Seguridad Social	166
4.19	Protección Integral a la Población	176
4.20	La Seguridad Social en Guatemala: un Eje fundamental como Política de Estado y su incidencia en la Seguridad Humana	193
	CONCLUSIONES	196
	BIBLIOGRAFÍA	198



INTRODUCCIÓN

En Guatemala se debe brindar una protección integral de seguridad social que atienda a todos los sectores de la población y que contribuya para una mejor seguridad humana. Esto hizo necesario realizar una investigación en la que se analizó la política de seguridad del Estado frente a la seguridad social, para que esta se convirtiera en un eje fundamental de política de Estado y responda a los principios y normas de seguridad social, que han sido establecidos por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- siendo estos: la solidaridad, universalidad, participación igualdad, integridad, obligatoriedad, unidad y equidad. Además, su contribución a la seguridad humana.

La seguridad social que garantiza el Estado no debe ser únicamente asistencialista, sino preventiva e integral y tomar en cuenta que la clase desposeída tenga acceso a los servicios básicos mínimos; ante todo, una atención primaria en salud integral.

Además, que se incorporen programas que busquen el bienestar de la población como la recreación y el deporte, medios para mantener una mente y cuerpo sano que contribuyan a tener una seguridad social justa, equitativa y solidaria.

Se estableció que en Guatemala no se cuenta con políticas públicas para brindar una seguridad social a toda la población, siendo este un derecho humano fundamental, garantizado en la Constitución Política de la República y en los convenios internacionales.



Para que el Estado garantice la seguridad social que contribuya con la seguridad humana, se requiere del diseño y puesta en práctica de políticas públicas de protección integral por medio de la participación democrática de la sociedad civil en la dirección y control de la seguridad social, así como el cumplimiento de los principios y normas de la seguridad para el bienestar de los trabajadores, sus familias y de todo el grupo social, de tal forma que se contribuya a garantizar la paz, la integración social, el bienestar y la dignidad de la persona.

La presente investigación estuvo estructurada por cuatro capítulos. En el primero se presenta un análisis del concepto de seguridad, partiendo de la concepción y generalidades de la misma; la evolución y los enfoques que ha tenido la seguridad; las nuevas tendencias de la seguridad; la propuesta que realiza Thomas Hobbes, que tiene un contenido filosófico de la seguridad; los aportes de las escuelas de seguridad, los cuales han repercutido en relación con la seguridad, la paz, el orden y la convivencia. Finalmente, se hace una propuesta del enfoque personal de la seguridad.

En el segundo capítulo se realiza un análisis de la seguridad social, su contenido y el derecho a la misma, sus elementos constitutivos, las normas que respaldan la inclusión de la seguridad social, análisis de los convenios 155 y 161 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- referente a la seguridad y salud de los trabajadores, así como los servicios de salud de los trabajadores.

Luego se presenta un análisis de la Seguridad Humana, su enfoque, principios y estrategias; finalmente, la incidencia de la seguridad social en la seguridad humana. En el capítulo tercero se analiza la seguridad social en Guatemala, partiendo de sus antecedentes, el perfil de los sistemas de salud, el papel que juega la Organización Mundial de la Salud -OMS-, así como los determinantes de salud y la previsión social, los cuales deben ser estudiados y considerados en las políticas de seguridad social.



Se hace un análisis de los servicios que brinda el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a partir de su creación y los servicios que presta a la población afiliada. También se presenta un análisis de la seguridad social para los trabajadores de la economía informal.

Después se analizan los convenios internacionales referentes a la salud y seguridad de los trabajadores ratificado por Guatemala; finalmente se concluye con el régimen jurídico de la seguridad social en Guatemala.

En el capítulo cuarto se presenta un análisis de las políticas públicas, partiendo de la definición, sus componentes, objetivos, ventajas y desventajas, así como su formulación, implementación, evaluación, participación ciudadana en su elaboración, estudio y análisis de los principios que orientan las políticas públicas.

Finalmente se hace un análisis de la necesidad de diseñar políticas públicas para la protección integral de la población en: salud preventiva, recreación, atención en vivienda; posteriormente se analizan, las políticas públicas de seguridad social y su contribución con la seguridad humana.



CAPÍTULO I

1.1 CONCEPCIONES Y GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD

En este capítulo se presenta un análisis del concepto de seguridad, partiendo de la concepción y generalidades de la misma, la evolución, los enfoques que ha tenido la seguridad y sus nuevas tendencias; asimismo, se presenta la propuesta que realiza Thomas Hobbes, la cual tiene un contenido filosófico de la seguridad, los aportes de las escuelas de seguridad, que han repercutido en relación a la seguridad con la paz, el orden y la convivencia y, finalmente, se expone una propuesta del enfoque personal de la seguridad.

Al hablar de seguridad es necesario tomar en cuenta que su definición no tiene un sentido concreto por la extensión de su contenido, mismo que se expresa en forma cualitativa y abstracta. El término seguridad proviene del latín *securitas*, que pone énfasis en las características de seguro, es decir a lo que no está en riesgo o no corre peligro de soportar daños. Lo seguro es algo firme y cierto, que no sea vulnerable de sufrir algún daño, es considerado como certero. De conformidad con las diversas actividades en las cuales se encuentre inmerso el ser humano, así serán los diversos tipos de seguridad que existan, tales como: seguridad alimentaria, social, humana, estatal, económica, jurídica, laboral, informática, etc.

Para analizar la definición de seguridad es necesario partir del ámbito internacional. Para esto Vega, M. (2008), la define tomando los aportes de la Escuela de Copenhague,¹ la cual indica que, con el fin de la Guerra Fría se sentaron en dos aspectos las bases para una reforma de los estudios sobre seguridad internacional: primero, que puso en entredicho la idea tradicional de seguridad centrada en la guerra, en el instrumento militar y en la seguridad del Estado como objeto de la disciplina y el empleo del concepto de securitización.²

¹ Vega, María Eugenia (2008) La ampliación del concepto de seguridad: aportes para un debate en la región sudamericana. Págs. 1,2

² Citado por Ghougassian, (2003). Pág. 12



Por otro lado, también Orozco, G. (2006)³ al referirse a la seguridad como objeto de estudio, indica que el mundo de la posguerra Fría fue marcado por la emergencia de la globalización. Orozco refiere que los conceptos orientadores del campo de la política internacional fueron el poder y la investigación por la paz, los que están asociados con los esquemas del realismo o el idealismo. En lo que respecta a la escuela idealista con la investigación por la paz, pretendía desterrar de la faz de la tierra las causas de la guerra, lo que llevaría a un orden internacional justo y solidario. Con esto se encauzarían los esfuerzos para que dentro de los Estados se imposibilite una acción armada o violenta en contra de otros Estados, lo que permitiría construir un sistema internacional que pudiera mediar y solucionar los conflictos entre los estados, controlando las acciones agresivas de los mismos. En lo referente a la escuela realista, se oponía al concepto de paz como objeto de estudio para analizar la dinámica internacional y propuso al poder como el eje de la actuación de los actores internacionales (restringiendo a los Estados), debido a que el poder de una nación le permite conservar su posición dentro del sistema, preservando su interés nacional.

Tal como se indicó, que el surgimiento de los conceptos de poder y la investigación por la paz dominaron por un tiempo las relaciones internacionales, algunas de las cuales derivaron del fin de la Guerra Fría y otras sin ninguna relación con el orden internacional, esta situación ha cambiado y estos conceptos han perdido su centralidad como conceptos articuladores del debate en la disciplina, buscando un nuevo concepto que permita abordar los fenómenos que no estaban previstos ni tratados en los anteriores.

En consecuencia, para Orozco, Gabriel, la teoría de las relaciones internacionales se está enfocando en el concepto de seguridad como guía de interpretación de la dinámica del sistema.

³ Orozco, Gabriel. El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales (2006) Pág.162



Algunos analistas que vieron el fin de la Guerra Fría como el camino de un nuevo orden internacional, señalaron que los nuevos problemas políticos necesitan de programas de investigación distintos, que permitan nuevas luces entre los actores políticos y la comunidad académica.

En consecuencia, la seguridad se ha convertido en un eje articulador de los debates en las relaciones internacionales, asumiendo programas de investigación científica y tratando los problemas que no se resolvían adecuadamente desde el debate de los realistas e idealistas.

La seguridad se puede interpretar desde diversos puntos de vista, como en el caso de la carrera de la industria armamentista, el comercio y la inversión internacional, la elaboración de la política exterior y el sistema de soberanía de los países.

Sin embargo, como lo indica Orozco, G. (2006) el término seguridad es ambiguo en su contenido y en su forma, ya que no es fácil identificar el nivel de su aplicación ni las referencias a las que hace mención; los usos que se le den a la seguridad se refieren a la cualidad de los sujetos que estén libres de amenazas y vulnerabilidades.⁴

Además, el referido autor indica que la seguridad constituye un instrumento del poder político y se refiere a todos los ámbitos de la sociedad que se encuentren en peligro o amenaza y que el Estado resulta imperante debe de proteger y darles prioridad. La protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad.

⁴ Orozco, Gabriel (2006:166)



Para Vega, M. (2008) la seguridad hemisférica, la cual está plasmada en la Declaración sobre Seguridad de las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA) en México 2003, es comprendida como multidimensional y se caracteriza por las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados, adolece de rigurosidad en su definición, abarca una serie de problemáticas sin establecer jerarquías claras ni delimitaciones, ante todo que está inserta en un marco sudamericano, que tiene mayor auge debido a las características de la región⁵.

La Conferencia de Seguridad Hemisférica planteó una nueva definición de la Seguridad Hemisférica : “La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa”, tales como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia; la pobreza extrema que erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética, al transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos y a la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa por terroristas.⁶

Vega, M. (2008), refiere que las llamadas “nuevas amenazas” indican un concepto vago que conlleva problemas conceptuales y epistemológicos debido a que las amenazas no son nuevas; estos nuevos riesgos han sido objeto de una clara conceptualización y de un abordaje fenoménico adecuado a la gravitación real en el escenario subregional.⁷

⁵ Vega, María Eugenia, OP.CIT. (2008:3)

⁶ Declaración sobre Seguridad en las Américas 2003

⁷ OP. CIT (2008:4)



La necesidad de un abordaje integral de estos asuntos no constituye una cuestión epistemológica; más bien constituye un asunto político-institucional, debido a que responde a los ejes y características de las políticas domésticas e internacionales en materia de seguridad. Al referirse al tratamiento conceptual que se haga de las nuevas amenazas y su vinculación con los problemas tradicionales de la seguridad regional e interna de los países, constituye la primera etapa de la securitización de estos asuntos y dependerán de las políticas de seguridad que se sigan⁸.

En lo que respecta a la ampliación del concepto de seguridad, este debe entenderse como una actualización de los paradigmas de seguridad vigentes en la región y sobre todo por lo acontecido en los atentados del 11 de septiembre de 2001. Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es la inclusión de la seguridad en la agenda político multilateral que se deriva de los impactos subregionales de crisis internas en los Estados del área y el riesgo del desborde, internalización y regionalización de conflictos de matriz nacional, los que están ligados a la inestabilidad y fragilidad de la institucionalidad política, los problemas económicos y el incremento de la conflictividad social, a partir de la cual se entiende que la seguridad debe integrarse como un elemento de la gobernabilidad democrática, que conduce a la redimensión política desde el concepto multidimensional.⁹

La securitización es un término económico que hace referencia a las transacciones bancarias con la finalidad de dar certeza a las transferencias o bonos de inversión a corto y mediano plazo, una inversión securatizable o instrumentos de inversión que son secularizados para darle mayor confianza al inversionista. Varios países latinoamericanos han incorporado este concepto a la seguridad pública en sus conflictos internos.

⁸ Sain (2005:195) citado por Vega, María Eugenia (2008:4)

⁹ Celi (2005:12)) citado por Vega, María Eugenia (2008:4)



Durante la década de 1980, en la cual dominaba el militarismo, en Guatemala y en el mundo se da la Guerra de Baja Intensidad y, en América Latina, las acciones preventivas de las instituciones y cuerpos policiales fueron confiscadas por decreto o estado de excepción y puestas a disposición del ejército. Este, además de combatir el crimen, impuso el terror y la angustia en los grupos humanos por medio de la ideología del terror, operativos sorpresa, allanamientos, puestos de registro, entre otros métodos; en esta época se justificaba la aplicación de la securitización.

Vega, M. (2008) analiza el término securitizar, y refiere que significa poner en práctica acciones que van más allá de las reglas del juego, debido a que se acude a medidas de emergencia que sobrepasan el tratamiento político de los conflictos, para garantizar la defensa ante una amenaza no necesariamente militar e interestatal. La securitización es una versión más extrema del carácter político que se le da a amenazas que vulneran la supervivencia de los actores implicados¹⁰.

Esta situación permite al Estado implementar medidas de emergencia y acciones justificadas por encima del tratamiento político, con la finalidad de darle legitimidad y garantizar la defensa de los ciudadanos ante las amenazas identificadas.

¹⁰ Vega, María Eugenia (2008) Pág. 5 OP-CIT



1.2 EVOLUCIÓN Y ENFOQUES DE LA SEGURIDAD

El concepto de seguridad ha provocado polémica, debido a que no hay un consenso generalizado sobre su significado. De conformidad con las personas, su ideología, cultura, religión, ubicación geográfica, el término seguridad tiene un significado distinto.

Las distintas definiciones de la seguridad surgen al final de la Guerra Fría, tales como: Seguridad Nacional, Seguridad común, Seguridad Colectiva, Seguridad Compartida, Seguridad Humana o Seguridad Cooperativa, pero lo más importante es cómo conseguirla.

En los últimos años se han unido a los términos citados los de Seguridad Sostenible y los conceptos híbridos tales como los poderes: “poder duro – poder blando” o “poder inteligente”.

1.3 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y SU ALCANCE

El concepto de seguridad ha estado vinculado con los conceptos tradicionales entre el realismo y el liberalismo, por medio del cual el Estado ha sido el principal protagonista de la seguridad, es quien asume la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y demanda su lealtad, por lo que la garantía de la seguridad de los ciudadanos la asume el Estado. Este modelo tradicional de seguridad se refleja en la Seguridad Nacional, como lo indica Laborie, Mario, quien cita a G. Kennan (1948) definiéndola como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria o amenaza de interferencia de potencias extranjeras”¹¹. Por ende, la seguridad nacional gira alrededor del paradigma realista, que en cualquier política mundial significa invariablemente una lucha entre Estados por el poder, bajo una situación de anarquía que compite por sus propios intereses nacionales.

¹¹ Laborie Iglesias, Mario (2011) Documento Marco Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de la Defensa, España.



En consecuencia, los Estados confían en el poder militar con la finalidad de neutralizar las posibles provocaciones armadas de otros Estados, a esto se debe que la soberanía nacional y la estabilidad del poder dentro de los distintos Estados se entienda por seguridad. Desde esta perspectiva, durante el siglo XX surgen las alianzas que predominaron en la seguridad regional, de donde nace la defensa colectiva por medio de la cual los grupos de países con similar ideología se enfrentaban a una amenaza militar común; siendo este un antecedente para que la Organización de las Naciones Unidas superara la noción de seguridad nacional al incluir en su agenda aspectos no militares.

En la Carta de la Organización de las Naciones Unidas se crean en el artículo 55 las condiciones de estabilidad y bienestar para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el principio de la igualdad de los derechos y la libre determinación de los pueblos...” la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; [...]c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos [...]”. Consecuentemente, la ONU crea agencias especializadas con el objetivo de promover este propósito en el que el individuo parece convertirse en el centro de interés”. Esa visión de un pensamiento político liberal se manifiesta en la definición de Seguridad Colectiva, la que prohíbe la violencia para salvaguardar los intereses nacionales.

Para Ballesteros, la “seguridad colectiva es el fruto de una decisión conjunta de determinados países y en la que se adquiere el compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos”¹².

¹² Ballesteros Martín, Miguel Ángel. “Las estrategias de seguridad y de defensa”. Ballesteros Martín, Miguel Ángel (Coordinador). Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI. Monografía del CESEDEN nº 67. Madrid. (2004). Pág. 53



Tras el fin de la Guerra Fría y como consecuencia de la globalización, el modelo tradicional de seguridad sufre modificaciones; las amenazas ya no tienen carácter militar, lo cual amplía la definición de seguridad. Surgen los diversos problemas globales, transfronterizos, el crimen organizado, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, la disputa de recursos naturales, inmigraciones no reguladas, los flujos incontrolados de refugiados, la pobreza y el hambre, como riesgos para la humanidad. Por lo tanto, es necesario ampliar el concepto de seguridad a nivel multisectorial a distintos niveles, excluyendo la territorialidad y la defensa como acciones predominantes.

Durante los últimos 10 años y como consecuencia de la crisis económica global, el contexto internacional es cada día más complicado, por lo que los retos de la seguridad de hoy en día no pueden considerarse únicamente los aspectos de carácter interno o externo y entre civiles y militares. En este entorno surgen dos corrientes: La primera es la que, aun aceptando la inclusión de nuevos factores, sigue considerando al Estado como el objeto fundamental de la seguridad, los conceptos de seguridad común, seguridad integral, y seguridad con fines defensivos forman parte de esta concepción.

En cuanto a esta corriente, la Seguridad Cooperativa es la que ha alcanzado un mayor reconocimiento; tal concepción parte de la idea de construir la confianza no solo entre Estados sino la confianza de otros actores no estatales por medio de la discusión, negociación, cooperación y el compromiso, con la participación de organizaciones internacionales y de Estados con ideologías distintas, todo en foros no oficiales así, cualquier solución solo puede darse mediante la concertación en el ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil.



La segunda corriente, parte de la idea de que se le ha dado excesiva importancia a los Estados; por lo consiguiente resulta necesario estudiar el significado real del concepto de seguridad. En este caso es necesario utilizar medios alternativos por medio de los cuales las personas o grupos sociales sean el centro de atención. La soberanía global debe anteponerse a la soberanía nacional, la cual deja de tener importancia, prevaleciendo el respeto a la dignidad individual de la persona sobre el derecho internacional. En este contexto el Estado es entendido por algunos como elemento generador de inseguridad.

Este antecedente ha provocado que a partir de 1994 la Organización de las Naciones Unidas -PNUD- promoviera la Seguridad Humana, la que incluye: la economía, la alimentación, la sanidad, la política, el medio ambiente y la protección individual de las personas y las comunidades donde estas residen. Cada Estado es responsable de proteger a sus habitantes, sin embargo, la comunidad internacional, por medio de la Organización de las Naciones Unidas, es la responsable de velar porque se garantice esa protección.

1.4 TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD

Las tendencias de la seguridad tienen por objeto generar un impacto inmediato de la forma como esta puede obtenerse. La visión tradicional de la Seguridad Nacional, mediante la cual el Estado está vinculado a los ejércitos y las fuerzas de seguridad, aún prevalece en muchos países; sin embargo, desde otra perspectiva de la seguridad, existen otros elementos que intervienen en ella como las personas, la sociedad y el ambiente que los rodea; elementos estos que pueden ser vulnerables a nuevas amenazas.



El empleo de mecanismos de la política del Estado permite la concepción de la seguridad. Desde esta perspectiva, Laborie, M. (2011), indica que en este punto se centra el debate entre los partidarios del uso del “Poder Blando” y los del “Poder Duro” (soft / hard power)¹³, los seguidores al poder duro siguen considerando que únicamente a través de las medidas coercitivas de diversa naturaleza, junto a las Fuerzas Armadas fuertes y capaces, son la garantía última de la seguridad.

Contrariamente a esta tendencia, las personas afines al poder blando, piensan que es necesario utilizar fundamentalmente elementos de naturaleza persuasiva, para alcanzar los objetivos políticos vinculantes. Desde esta perspectiva, el referido autor, indica que en los últimos años han surgido otros puntos de vista que tratan de conciliar con las anteriores visiones contradictorias, mediante la implantación de un modelo que combine instrumentos económicos y diplomáticos; sin embargo, el modelo hace uso de la fuerza militar, la que, en lugar de ser descartada, es propuesta como un instrumento imprescindible. Se plantean las denominadas tres “D” de la seguridad: Defensa, Diplomacia y Desarrollo.

Para Laborie, M. (2011), de estas dos concepciones¹⁴ surge una nueva propuesta de seguridad, la relacionada con el Poder Inteligente y Seguridad sostenible. Según el Center for Strategic International Studies –CSIC- (Centro Internacional de Estudios Estratégicos) el Poder Inteligente es entendido como la idónea combinación de los poderes blando y duro, utilizando una estrategia que integre los recursos e instrumentos de los tres poderes de la acción exterior: el poder militar (Defensa), la Diplomacia y la ayuda internacional (Desarrollo), las tres “D”, (Defensa, Diplomacia, Desarrollo) con un objetivo común, la seguridad global.

¹³ OP.CIT (2011) Pág. 4

¹⁴ OP.CIT Pág.5 (2011)



En lo referente a la Seguridad Sostenible, propuesta por el Center for American Progress -CAP- (Centro para el Progreso Americano), es la que tiene mayor repercusión debido a la vinculación con la actual administración norteamericana, continúa indicando Laborie, M. (2011), debido a que China pondrá a prueba la hegemonía estadounidense. El CAP parte de que la estrategia de seguridad de los Estados Unidos es insostenible debido al alto presupuesto de las arcas públicas, mismo que se invierte en la defensa de ese país y el predominio de la utilización de instrumentos militares, que son base tradicional de la seguridad norteamericana, y no constituye la mejor manera para tratar con el mundo actual. En tal virtud es necesario que la seguridad tome en cuenta un nuevo enfoque en el que se vincule no solo la defensa, sino todos los medios de que disponen los Estados Unidos como nación.

A ese enfoque multidisciplinar también se le denomina como Seguridad Sostenible y trata de superar la concepción de Seguridad Nacional en el que se vinculan tres elementos: Seguridad Nacional, que es la capacidad de proteger y defender a los Estados Unidos; Seguridad Humana, que está centrada en el bienestar y el cuidado de las personas y la Seguridad Colectiva, que está enfocada en los intereses compartidos por todo el mundo. La implementación de esta nueva concepción de seguridad requiere la precisión de recursos económicos.

El Center for American Progress -CAP- (Centro para el Progreso Americano) refiere que se necesita invertir menos presupuesto en armamento e invertirlo en iniciativas de Seguridad Sostenible, a través del equilibrio de los instrumentos 3D, el que debería verse reflejado en el presupuesto estadounidense sin poner en peligro el dominio militar.¹⁵

¹⁵ OP. CIT. (2011) Pág. 5



En lo referente a la defensa, diplomacia y desarrollo el Center for a New American Security -CNAS- (Centro para la Nueva Seguridad Americana), Laborie, M. (2011) indica que este centro ha implementado nuevos programas con la finalidad de desarrollar capacidades civiles para la reconstrucción y la diplomacia. Señala que los conflictos actuales han revelado los límites del poder militar y la necesidad de las "3D" (Defensa, Diplomacia y Desarrollo) de la política de la seguridad nacional, para la cual la Secretaría de Estado no se encuentra debidamente implementada y organizada, por lo que se necesitan reformas que permitan el desarrollo y la diplomacia.

1.5 RESUMEN DE POSICIONES SOBRE SEGURIDAD

Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas establece un equilibrio de poder entre las grandes potencias, que se manifiesta en el concepto de Seguridad Colectiva. Esto debido a que las potencias que vencieron en la Segunda Guerra Mundial en 1945 fueron las que mantuvieron el control de la ONU por medio del Consejo de Seguridad. Este modelo era mantener el statu quo. Siendo esta la razón fundamental que afrontaron las Naciones Unidas para su reforma, a pesar de su legitimidad no pudo ser un instrumento eficaz para disolver los retos de seguridad globales.

Sin embargo, debido a la resistencia de algunos Estados, la ONU siempre se ha caracterizado por la implementación de "Misiones de paz", siendo esto la aplicación multidisciplinaria de Seguridad Humana.

En consecuencia, las misiones de la ONU son establecidas para dar respuesta a los retos de naturaleza humanitaria, política, militar y económica. Esto permite la consolidación de la democracia, por lo que en este enfoque se pueden identificar las "3D" de la seguridad (Defensa, Diplomacia y Desarrollo).



La Alianza Atlántida

Debido a la aprobación en la Cumbre de Lisboa (noviembre 2010) del nuevo concepto estratégico, la alianza Atlántica alcanzó la Seguridad Cooperativa como tarea fundamental. Este concepto se ha desarrollado en las crisis y a la reforma de la seguridad en esta gestión. Por lo que la OTAN, así como otras organizaciones internacionales, reúne la esencia de este modelo de seguridad. Por lo tanto todo tipo de solución solo podrá realizarse si se establecen acciones por medio del campo diplomático, militar, económico, político o civil.

La Unión Europea

La teoría de la Unión Europea -UE- incluye las facultades cívico-militares en la gestión de crisis y asistencia técnica y financiera, en las que también se incluyen las herramientas diplomáticas "3D" (Defensa, Diplomacia, Desarrollo) que tomen en cuenta el diálogo político y la mediación. Sin embargo, carece de voluntad política para desarrollar la estrategia europea de seguridad. Además, la carencia de capacidades civiles y militares, frena su actuar de manera eficaz en los escenarios en los que correspondería, obligando a los Estados miembros al replantear el rol que le corresponde ejercer en la seguridad global.

Los Estados Unidos

Los postulados de la Seguridad Sostenible y del Poder Inteligente se han visto reflejados en el Informe de la Revisión Cuadrienal de la Defensa, Estrategia de Seguridad Nacional, Política de Desarrollo Global y la Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo.



Esta propuesta constituye un equilibrio entre la defensa y la diplomacia que constituye una herramienta para el desarrollo que actúa sinérgicamente. Esta es una forma de reconciliar el "Poder Duro" y "Poder Blando" o Poder Civil, sin perder de vista la cultura estratégica y los intereses norteamericanos. Sin embargo, la Seguridad Sostenible debe ser considerada una novedad desde los propios Estados Unidos, debido a que lo que cambia son los instrumentos que utilizan y los objetivos no varían.

Reino Unido

El Reino Unido ha reunido los postulados de la Seguridad Expandida. De acuerdo con su revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad, adoptó al igual que los Estados Unidos una "seguridad más amplia" (*Wider Security*), cuyos principios y fundamentos son similares, pero con las particularidades británicas.

Según el Reino Unido, para lograr de manera eficiente y efectiva las preferencias en seguridad y defensa se requieren de estructuras y procesos más simples y mejor coordinados.

España

La Directiva de Defensa Nacional de España -DDN- brinda los parámetros que orientan la seguridad de ese país. Establece que ante los riesgos tradicionales y amenazas a la seguridad se tenían una respuesta eminentemente militar, aunque se han unido otros menos destructivos, frenan y dificultan el desarrollo social y económico de los países. En tal virtud los problemas económicos y sociales son motivo de preocupación de la seguridad.



Además, como lo indica Laborie, M. (2011), “*la seguridad y defensa son competencias que el Estado garantiza mediante la integración de distintos instrumentos y políticas. No se trata, por tanto, de una responsabilidad asumida únicamente por el Ministerio de Defensa, sino que exige un enfoque multidisciplinar y una actuación integral del conjunto de las administraciones públicas competentes, así como la confluencia de instrumentos civiles y militares, públicos y privados*”.¹⁶

Tomando en cuenta la observancia de estos principios, se puede establecer que España ha incluido en su política nacional un concepto amplio de la seguridad.

Guatemala

De acuerdo con el *Libro Blanco de Seguridad*, para Guatemala “la Seguridad de la Nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia, y el respeto de los derechos humanos.”¹⁷

En tal virtud el modelo de seguridad de Guatemala está vinculado con los principios de la seguridad humana y seguridad democrática. En consecuencia, es de carácter antropocéntrico, debido a que su finalidad es la protección de la persona humana y sus derechos fundamentales, garantizando las necesidades de seguridad integral de los habitantes. Respeta las visiones de los diferentes grupos étnicos y reconoce que la gobernanza del Estado se construye en un contexto de plena armonización con las expresiones sociales, culturales y económicas del país. Responde a una visión amplia de la seguridad, vinculada con la agenda de desarrollo.

¹⁶ OP.CIT (2011) Pág.8

¹⁷ Libro Blanco de Seguridad, Guatemala 2015 con Seguridad y Desarrollo, Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Pág. 47(2015)



El marco de Seguridad de la Nación se fundamenta en las normativas jurídicas específicas que emanan de las obligaciones establecidas en la Constitución Política de la República. Se sustenta en los principios y normas establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América, los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e instrumentos Internacionales ratificados por Guatemala¹⁸.

La concepción del modelo de seguridad adoptado por Guatemala ha sido influida grandemente por las Naciones Unidas, la Unión Europea y Estados Unidos.

1.6 ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD QUE PROPONE THOMAS HOBBS

Thomas Hobbes es el filósofo creador de la teoría política que se basa en la problemática de la seguridad en el hombre. En su obra, *El Leviatán*, establece su planteamiento fundamental por medio del cual el hombre es el responsable de establecer el Estado. En la misma hace referencia a la naturaleza humana y cómo se debe organizar la sociedad, así como el apareamiento de las normas y las diferentes formas políticas. Según Hobbes, el origen del Estado se debe a un pacto que realizan los hombres, quienes quedan subordinados a un gobernante que debe velar por el bienestar de todos.

El planteamiento central de su obra es una propuesta de organización política por medio de la cual exista un Estado que evite que el hombre pueda atentar contra la vida de los demás, superando así el estado de la naturaleza que garantice la paz.

El Leviatán es un tratado sobre el origen de la sociedad, que comienza con la transmisión de los derechos individuales a un poder absoluto. Este poder evita el peligro de que se manifieste una guerra de todos contra todos, derivándose de la condición del hombre libre en su estado natural por medio del cual cada uno tiene derecho a todo lo que existe, pero al haber escasez surgen los conflictos.

¹⁸ OP.CIT Pàg.15



Todo ser humano tiene necesidad a la supervivencia, Hobbes indica que “el hombre actúa para preservar su vida”. El miedo a la muerte y la esperanza de la paz llevan al hombre a pactar con los demás, por medio de la cual surge la autoridad que establece una paz interna. Esa autoridad soberana posee un poder absoluto.

Hobbes estimaba que este poder civil debe ser absoluto, para evitar las pasiones del hombre, y se castigue a quienes pongan en peligro este orden. Cuando se cede el derecho natural individual a favor de un soberano, asamblea, monarca aristócrata, etcétera, se establece la condición para preservar la paz (interior) y la seguridad (sentido de defensa exterior), al someter el derecho natural a la voluntad soberana que se afirma por medio de la coacción.

Según Arbeláez, A (2009),¹⁹ la noción de seguridad como condición obtenida por diferentes medios, procura estar libre de sufrir opresión, daño físico o muerte por medio de actos violentos y se infiere de la tesis Hobbesiana sobre la guerra de todos contra todos en la que vive el hombre en el estado natural. Así debe ser interpretada la seguridad para que la noción se ajuste al argumento planteado por Hobbes.

Además, desde la perspectiva Hobbesiana, cuando los hombres viven sin un poder común que los someta se exponen a un constante peligro de perecer por muerte violenta. Esta deducción la manifiesta Hobbes en tres aspectos; primero, la condición natural del hombre que procura el deseo constante de poder; segundo, el derecho que el hombre tiene por naturaleza a poseer todas las cosas; y, tercero su, igualdad natural de poder.

¹⁹ Noción de Seguridad de Thomas Hobbes, Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Vol. 39, núm. 110, enero-junio. Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia Pág. 99 (2009)



En consecuencia, en el estado de naturaleza, la tesis de Hobbes de seguridad se sostiene en la búsqueda de los medios para evitar la muerte violenta por el tiempo que sea posible y esto hace que cada hombre sea enemigo de otro hombre, la seguridad para uno es inseguridad para otro y por esta razón el hombre debe establecer ese gran Leviatán, un hombre artificial que se encargue de la protección y defensa de los hombres naturales.

Según Orozco, G. (2006),²⁰ Thomas Hobbes es el primer autor que incluye dentro de sus problemas filosóficos la seguridad, que en su obra *El Leviatán* tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y librar a las personas de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo.

Según este autor Hobbes propone un concepto de seguridad que no se restringe solamente a la garantía de la existencia física, sino que va más allá como lo es la estabilidad social que permite disfrutar una vida libre de amenazas.

Hobbes pone a la seguridad como una de las causas del establecimiento del Estado moderno, que busca la protección del individuo y la satisfacción del bienestar general como justificación para su supervivencia. Bajo este punto de vista, el Estado se convierte en vigilante de la seguridad y en el centro de las consideraciones para implementar medidas que protejan la seguridad del individuo.

1.7 APORTES DE LAS ESCUELAS A LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD

Aporte de la Escuela de Gales

Los principales aportes de la Escuela de Gales a la seguridad, se originaron debido al dilema del enfoque tradicional.

²⁰ Orozco, Gabriel El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 72, www.cidob.org. Pág. 164(2006).



Tal como se mencionó con el fin de la Guerra Fría y la guerra global contra el terrorismo, surgen diversos enfoques de pensamiento con raíces diferentes en teoría política y social, entre ellos el realista angloamericano, el estatista, el militarizado, el masculinizado, el jerarquizado y el positivista.

En consecuencia, se replantea el concepto de seguridad desde dos puntos de vista, según Larena, A. (2013),²¹ el que se refiere al estudio del significado teórico y práctico de la seguridad, propuesto de diversos enfoques, aquellos vinculados con la ideología realista y la seguridad desde la perspectiva de las personas sin poder.

En este caso la referida autora cita a Booth como representante de la Escuela de Gales, para quien es preciso establecer dos pasos analíticos: El profundizar en las actitudes y el comportamiento relacionados con la seguridad y que se derivan de la naturaleza de la política mundial, lo que conlleva a desarrollar estudios críticos basados en los individuos hasta la humanidad como totalidad; así como una epistemología que enlace con la realidad en el mundo de la política internacional, que rechace las aproximaciones naturalistas hacia una praxis des vinculante.

Por otro lado, se requiere ampliar y expandir la agenda de los estudios de seguridad, siempre que no implique una securitización de cualquier problema político, sino que proponga los estudios de seguridad en preguntas de teoría política, lo que conlleva a profundizar en una visión de seguridad desde una perspectiva holística.

²¹Larena Álvarez, Angie. La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación. Relaciones Internacionales, número 23 Universidad Autónoma de Madrid (2013). Págs. 88,90



Se parte del supuesto de que el objetivo último de la seguridad es el individuo por lo que los estudios críticos de seguridad deben tener una comprensión histórica y reflexiva que permitan promover una praxis emancipadora. En consecuencia, enlazar una visión de totalidad sobre seguridad es tomar en cuenta la diversidad de factores que intervienen en ella. No se trata únicamente de elementos militares, sino ahondar en una epistemología de la realidad más allá de los conocimientos teóricos. Lo más relevante es analizar detalladamente las inseguridades en el mundo actual. No se trata de rechazar lo real sino tener una visión más amplia y sofisticada de la realidad. En consecuencia, la Escuela de Gales basa su planteamiento en los estudios críticos de seguridad vinculados con la teoría crítica de las relaciones internacionales y los estudios de paz.

En este planteamiento se da una relación entre conocimiento y poder, por medio del cual el conocimiento y las teorías no son neutrales sino son creadas para algo y al servicio de alguien. Este conocimiento hay que ponerlo al servicio de la transformación social.

En la Escuela de Gales o Estudios Críticos de la Seguridad se interrogan y cuestionan el statu quo, el mundo como es, además identifican la seguridad con la soberanía humana, la que implica la seguridad ante las amenazas como pobreza, opresión política, carencia de educación, degradación ambiental; así como el bienestar de las personas, específicamente aquellos sin voz y poder.

Finalmente, la Escuela de Gales propugna la transformación de la sociedad para que sea más segura y soberana y desafía las formas de entender y practicar la seguridad que restringen a las personas. Propone los estudios críticos de seguridad, la cual es vinculada a la Teoría Crítica.



En Guatemala, se propone un concepto estratégico de Seguridad de la Nación, por medio del cual el Estado empleará sus capacidades para enfrentar los desafíos a la seguridad en el mediano y largo plazo. Este indica: "El Estado de Guatemala, proactivo, con instituciones fuertes y garantizando la certeza jurídica, enfrentará los desafíos a la seguridad, coadyuvando al desarrollo mediante la coordinación, alineamiento y conducción del Consejo Nacional de Seguridad. Desarrollará las funciones de priorización, regulación, organización y estabilidad para alcanzar una Guatemala 2015 con Seguridad y Desarrollo"²²

Dentro de los actores principales de la seguridad de Guatemala se destaca la participación de la sociedad en la gestión de la seguridad en sus diferentes ámbitos, niveles y dimensiones. Contribuirá con la identificación de problemas y búsqueda de soluciones, asumiendo actitudes preventivas que incidan en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de Seguridad de la Nación. Esta participación ciudadana y los controles democráticos sobre la acción pública contribuirán con el fortalecimiento de la relación Estado-ciudadano y fortalecerán la cohesión social frente a las redes delictivas.

Sin lugar a dudas, la Escuela de Gales ha influido en los estudios de seguridad que se han implementado en Guatemala.

El Aporte de la Escuela de Copenhague

La escuela de Copenhague se caracteriza porque formula el concepto de "securitización" como medio de análisis. Esto al invocar el concepto de seguridad en temas no militares, el cual se traslada del campo del debate político normal al campo de la política de emergencia. Por consiguiente, la securitización es negativa debido a que conlleva políticas de emergencia de rasgos militarizados, con poco espacio y tiempo de debate.

²² Libro Blanco de Seguridad. Guatemala 2015 con Seguridad y Desarrollo, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. República de Guatemala (2015) Pág. 54



Esta situación puede provocar respuestas reactivas, no transparentes, antidemocráticas insensibles a los problemas de temas medioambientales, migratorios, de trata de personas, etcétera. Esto es contrario a la desecuritización, que debe garantizar políticas democráticas.

A este respecto, Pérez-Ildiart, H.²³ (2013) indica que la escuela de Copenhague sustenta su planteamiento basado en tres pilares: securitización, sectores y complejos de seguridad regional. En este caso sectores hacen referencia a las distinciones entre la seguridad en el campo de la política, la economía, el medio ambiente, lo militar y lo social. En lo que respecta a los complejos de seguridad regional, pone énfasis en la importancia de los niveles regionales del análisis de la seguridad.

El término seguridad (y los asuntos de seguridad) debe ser expandido a todos los sectores y trabajarlo como objeto referente que es el Estado, el cual representa un desafío que justifica el uso de medidas extraordinarias para poder dar respuesta al concepto de seguridad. En este aspecto la seguridad ha sido clave para legitimar el uso de la fuerza e involucra la movilización de otras acciones especiales, tales como la conscripción compulsiva y el secreto de Estado.

El acto que está siendo securitizado no necesita que el desafío ponga en peligro algún objeto referente, sino lo que importa que el mismo proceso de construcción sea comprendido como un desafío. Por lo que el proceso de securitización es un acto discursivo. Además, el referido autor indica que una de las características distintivas del enfoque crítico (CS) es el escepticismo respecto de la "seguridad", puesto que, a menudo, posee implicaciones antidemocráticas e inhibidoras de la creatividad e innovación durante el proceso de respuesta a los desafíos.

²³ Pérez-Ildiart, Hugo Un Aporte a los "Security Studies" Seminario de Pre práctica Profesional I UAI (2013) Pág. 2



Aporte de la Escuela de París

Escuela que está ligada al posestructuralismo y que cuestiona la existencia de una realidad en cuanto a las representaciones o interpretaciones subjetivas de la misma. El posestructuralismo analiza los estudios de seguridad desde la perspectiva de los discursos y lenguaje (interpretaciones, representaciones) desarticulando los conceptos como peligro, amenaza, identidad, seguridad nacional.

Su planteamiento está inspirado en las reflexiones hechas por Pierre Bordieu y Michel Foucault. Se basa en el análisis de las prácticas de seguridad por especialistas como la policía, militares, empresas de seguridad entre otros, que en la guerra contra el terrorismo crean un ambiente de miedo e inseguridad que permite el uso de instrumentos de control social.

Según Pérez-Idiart, H.²⁴ (2013) la principal figura representante de esta escuela es Dider Bigo, que ha sido difundida en su *Journal Cultures /Conflit 6*, además de Jef Huysmans. Para ambos la seguridad de un producto de los discursos y de la política gubernamental llevada a cabo en nombre de la seguridad. Según Bordieu y Dider, la seguridad parte de la noción de campo y de los actores que interactúan y se preguntan qué es lo que ellos hacen, siendo esto una aproximación a las prácticas de las agencias gubernamentales e incluso la burocracia que conlleva la toma de decisiones, así como las agencias privadas de seguridad, que se quedan en acciones discursivas.

²⁴ OP.CIT. Pág. 3 (2013)

**CUADRO RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS
EUROPEAS DE ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD²⁵**



Escuela de Copenhague	Escuela de Gales /Aberystwyth	Escuela de París
<ul style="list-style-type: none"> • Securitización: la construcción política de asuntos (<i>issues</i>) de seguridad • Desecuritización: “seguridad” no es algo bueno, sino que, a lo sumo, es el menor de los males; mientras que nuestro objetivo debería ser limitar la retórica de la seguridad y sus alcances políticos de excepcionalidad y emergencias ante los desafíos. • Distinción entre los actores que securitizan y los objetos referentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión del concepto (<i>widening</i>) • Emancipación • Construcción social de los desafíos • Interrelaciones yo/otro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emerge la distinción entre seguridad interna y externa. • Agencias de seguridad. • Praxis por sobre el discurso.

²⁵ Propuesto por Pérez- Idiart, Hugo. OP.CIT. Pág. 3 (2013). También se podría resumir en términos de los teóricos. Tal vez: Aberystwyth : Habermas , Gramsci , Cox . Copenhague: Waltz, Schmitt, Austin y Derrida . París : Bourdieu , Foucault , Weber

1.8 LA SEGURIDAD EN RELACIÓN CON LA PAZ, EL ORDEN Y LA CONVIVENCIA



La seguridad ciudadana involucra aspectos ideológicos y jurídicos que protegen a las personas en sus derechos y obligaciones tomadas en conjunto. Hoy en día la sociedad se encuentra amenazada y vulnerable ante los conflictos políticos, económicos y sociales que atentan contra la paz el orden, la justicia y la convivencia. Esta problemática genera conductas violentas en las personas, quienes muchas veces toman la justicia por sus propios medios cuando se sienten amenazadas por la delincuencia organizada, generando caos, inseguridad y mayores problemas sociales que impiden tener una vida digna y pacífica. Esta situación agrava más la problemática debido a la crisis económica que afecta a la mayoría de la población y a la crisis de valores que han generado pobreza, marginalidad, desempleo, drogadicción, alcoholismo, corrupción, pérdida de identidad, entre otros. Sin embargo, la vida colectiva de los seres humanos necesita orden en el que todos los integrantes de la comunidad logren su mayor realización como personas, que permita una forma de vida caracterizada por la armonía, la convivencia pacífica que contribuya a la libertad humana, al desarrollo de la espiritualidad que conlleve a la felicidad. Esta situación no es tan factible si las necesidades de los seres humanos no son satisfechas.

Las conductas violentas provocan una ruptura entre las personas y las normas de convivencia social pacífica, las cuales han sido aceptadas por todos los miembros de la sociedad. Este quebrantamiento de las normas genera conductas delictivas en menor o mayor escala, las cuales atentan contra las libertades y derechos de las otras personas.

La escalada de violencia es cada día más impactante en todo el mundo, principalmente en el territorio latinoamericano. Es un riesgo para la vida y la salud de las personas, lo que provoca que los gobiernos incrementen sus presupuestos en seguridad, educación y sistemas de salud.



La desigualdad social en la que vive la población ha generado la expansión de la violencia en un mundo de todos contra todos, sin que los gobiernos incluyan en sus políticas públicas una mayor atención a esta problemática social.

La ruptura de la convivencia social pacífica se ha incrementado en los países latinoamericanos, así como las conductas delictivas que atentan contra los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la propiedad. Esto ha elevado los índices de inseguridad en que vive la sociedad. Esta situación ha hecho que la sociedad se obsesione por alcanzar una seguridad integral y se ha organizado para brindar una seguridad municipal y comunitaria. También se ha dado lugar a que los gobiernos utilicen medidas punitivas más drásticas para combatir la criminalidad, además de la participación de la sociedad civil para diseñar mecanismos de protección y prevención ante los actos criminales, así como el involucramiento de los gobiernos municipales en acciones de seguridad ciudadana. El rol del Estado es fundamental para garantizar la seguridad ciudadana, brindando la protección a sus habitantes ante las amenazas a la seguridad personal y de sus bienes, preservando así la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante cualquier amenaza que le pueda afectar. Esto lleva implícito garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

En consecuencia, la seguridad ciudadana es una actividad de servicio a cargo del Estado, que tiene como función el diseño e implementación de políticas preventivas y punitivas que garanticen la paz social, la tranquilidad y el desarrollo de la vida social libre de peligros.

El garantizar la seguridad ciudadana no es tarea exclusiva del Estado, sino también de la sociedad civil que debe contribuir para una convivencia armoniosa, tolerante y pacífica de sus integrantes para que las personas puedan alcanzar la calidad de vida que deseen en un contexto de libertad y paz, sin temores ante los peligros que puedan afectar sus derechos y libertades.



La preservación de la paz duradera es indispensable y es una condición para el ejercicio de todos los derechos y deberes humanos, una en la que se incluyan leyes justas y prevalezca la igualdad y solidaridad de los seres humanos y que les permita el acceso a una vida digna para convivir y compartir en una vida democrática.

Es necesario que el Estado y la sociedad civil identifiquen previamente las raíces de los problemas globales y se hagan todos los esfuerzos para combatirlos, evitando el surgimiento de conflictos mayores. La prevención implica actuar a tiempo con decisión y coraje para garantizar la paz y la seguridad.

La protección ciudadana es una de las grandes tareas de la sociedad, no es exclusiva del Estado. Si se quiere consolidar un marco de convivencia democrática se requiere invertir en programas preventivos a largo plazo, implementación de políticas públicas de seguridad necesarias para la prevención de riesgos y reducir las amenazas y las vulnerabilidades.

La paz y los principios de la libertad, la democracia, los derechos humanos y la justicia solo pueden construirse por medios pacíficos. Para ello se requiere la participación activa de todos los miembros de la sociedad, trabajar juntos para crear la seguridad, el bienestar y la libertad que todos necesitan utilizando mecanismos para erradicar la violencia. La imposición, el rencor, la radicalización, el dogmatismo, la pobreza, la ignorancia, son otras formas de violencia que conducen a la agresión, al uso de la fuerza y atentan contra una vida de paz y justicia.



1.9 ENFOQUE PERSONAL DE LA SEGURIDAD

En un mundo convulsionado por los diversos cambios y presiones, es latente la inseguridad social y económica de la población que demanda la atención de sus necesidades de seguridad humana en distintos aspectos.

Los países y las sociedades requieren cada día seguridad, estabilidad y gobernabilidad que les permita mejorar sus condiciones de vida, trabajo, así como luchar contra la marginación y la pobreza. En consecuencia, la seguridad económica y social de los pueblos es un imperativo democrático.

Debido a que el concepto de seguridad es muy subjetivo y relativo al contexto donde se aplique, se hace necesario plantear un concepto de seguridad que sea integral y que permita el desarrollo de las personas como miembros de una sociedad en la que se desenvuelven, de esta forma un concepto de seguridad debería ser más holístico y que no sea únicamente el Estado el responsable de la seguridad de los individuos. La seguridad debe ser preventiva para evitar que atente contra los derechos de las personas, en la que se involucre a todos los sectores que satisfagan primeramente las necesidades de salud, educación, seguridad, medio ambiente, etcétera. Cuando las personas tienen satisfechas sus necesidades básicas entonces se puede hablar de seguridad. Esta seguridad a la que se refiere debe garantizarse en las políticas públicas de los gobiernos como eje esencial de desarrollo, que involucre primeramente a la comunidad local y a los gobiernos municipales (quienes deberían desarrollar planes estratégicos de seguridad que involucren a la policía municipal para que en coordinación con la comunidad local contribuyan con la seguridad ciudadana). Esta seguridad debería ser integral tomando como base el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones individuales y colectivas que nos conduzcan a la prevención del delito, a la libre expresión, dejando la confrontación para vivir en una cultura de paz, bienestar y justicia social, por medio de la práctica de la igualdad, la solidaridad y la equidad.



El término seguridad implica que se implementen programas para reducir las vulnerabilidades en las que se ve afectado el ser humano por medio de la coordinación de las políticas locales y estatales que estimulen la producción; el crecimiento económico de la población que conlleve al desarrollo sostenible de las comunidades respetando sus valores, creencias, tradiciones, idioma, lengua que constituyen su identidad; reduciendo el uso de la fuerza pública en la solución de los conflictos; brindando oportunidades a la población para la propuesta de soluciones a sus propios problemas desde la perspectiva comunitaria.

Para lograr lo anterior es indispensable involucrar a todos los sectores según lo indicado: la organización comunitaria, las familias, magisterio, religiosos, políticos, científicos, artesanos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones culturales y deportivas. Esto para que conjuntamente desarrollen, implementen y monitoreen programas preventivos de la no violencia que fomenten actitudes de comprensión y tolerancia hacia los grupos sociales que permitan crear las condiciones para una vida de paz.

Luego de lo tratado en este capítulo referente a las concepciones y generalidades de la seguridad, y tomando en cuenta que la presente investigación se fundamenta en la seguridad social, es necesario hacer una definición de la misma. La seguridad social es un derecho humano fundamental que debe garantizarse por medio de la protección que se brinda a toda la sociedad, por medio de diferentes políticas públicas y programas que el Estado proporciona a la sociedad en caso de contingencias, tales como enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, así como desempleo, invalidez, vejez y la protección a las familias y a los hijos. Esto le permitirá a la sociedad la satisfacción de sus necesidades, el acceso a una vida digna, a tener una salud integral y el bienestar de la clase trabajadora. En el capítulo siguiente se desarrolla ampliamente todo lo concerniente a la seguridad social.



CAPÍTULO II

2.1 SEGURIDAD SOCIAL Y SEGURIDAD HUMANA

En este capítulo se presenta un análisis de la seguridad social, su contenido y el derecho a la misma, sus elementos constitutivos, las normas que respaldan la inclusión de la seguridad social, un análisis de los convenios 155 y 161 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- referentes a la seguridad y salud de los trabajadores, así como los servicios de salud de los trabajadores. Luego se presenta un análisis de la seguridad humana, su enfoque, principios y estrategias, finalmente la incidencia de la seguridad social en la seguridad humana.

2.2 SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es comprendida y aceptada como un derecho que le asiste a toda persona para obtener una protección básica que satisfaga sus necesidades.

La concepción universal de la seguridad social ha permitido que el Estado se organice con el fin de implementar variados modelos al servicio de la población, por esta razón se concibe al Estado como el principal promotor de la política socioeconómica en materia de la seguridad social para ser implementada en los planes de desarrollo social y de esta manera contribuir con la seguridad humana. Sin embargo, no siempre se ha logrado a través de las políticas públicas desarrollar e implementar un sistema de seguridad social justo y equitativo, tomando en cuenta que no se incluye a toda la población en general incumpliendo con el principio de la universalidad de la seguridad social.

Se hace indispensable que el Estado implemente determinadas políticas públicas sociales que garanticen y aseguren el bienestar social de la población en las áreas de la salud, la educación y la seguridad social. Estos programas gubernamentales que son financiados con presupuesto estatal deben ser de carácter gratuito, los cuales deben tener el apoyo de la iniciativa privada.



La seguridad social no debe ser únicamente asistencialista sino preventiva, permanente e integral. Debe permitir que la clase con menos recursos tenga acceso a los servicios básicos y ante todo una atención primaria en salud integral en que se incorporen programas que busquen el bienestar de la población por medio de la recreación y el deporte como elementos para mantener una mente y cuerpo sano que permita tener una seguridad social real y efectiva.

En el caso de Guatemala no se cuenta con una política pública de Estado de seguridad social. Un porcentaje significativo de la población no tiene acceso a la seguridad social y por lo tanto el Estado no cuenta con una política que brinde prestaciones familiares en casos de desempleo, repercutiendo grandemente en su seguridad humana. Además, no hay mecanismos de participación democrática en la dirección y control de la seguridad social. Sumado a esto los recursos asignados a la salud son insuficientes para más programas en el presupuesto y brindar una cobertura total a la población.

Las mujeres son las más afectadas debido a la alta desprotección y baja calidad de los servicios de la seguridad social. Además, los planes de seguridad privada acentúan esta desigualdad, debido a los costos del sostenimiento. Como lo indica Gehlert Matta, C. (2002)²⁶, la seguridad social deberá fomentarse y basarse en los principios de igualdad de género. Una política en esta dirección debe significar no solo un trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. Debe concebirse una política en la que las mujeres no sean perjudicadas por el sistema, después de haber hecho esta contribución durante la edad en que podrían estudiar y trabajar.

En algunos casos existen patronos que retienen los pagos del seguro social y estos nunca llegan a las cajas de la institución que vela por ese servicio, gran parte de ellos no afilia a sus trabajadores a la seguridad social.

²⁶ Gehlert Matta, C. (2002) Seguridad Social en Guatemala Primera y Segunda Parte. Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- Guatemala Pags.:5,6



Sumado a lo anterior, los trabajadores independientes o de la economía informal no tienen acceso a la seguridad social. Según Gehlert Mata, C. (2002), el reto fundamental que plantea la economía informal es cómo integrarla a la economía formal. Se estima que es una cuestión de equidad y de solidaridad social. Las políticas del modelo de desarrollo incluyente a impulsar deben tender a la promoción del abandono de la economía informal (políticas de educación para el trabajo, de trabajo masivo, de organización y participación social, de trabajo decente con remuneración equitativa, entre otras). En Guatemala la economía formal está en constante contracción y la economía informal en un constante aumento. Esto refleja la necesidad de que el Estado implemente una política de seguridad social que tome en cuenta a la economía informal.

Por otro lado, están las personas que padecen de enfermedades terminales catastróficas como el VIH/SIDA, enfermedades cardíacas, renales, cáncer, entre otras, que están teniendo efectos significativos en la vida social. Su repercusión en la base financiera de los sistemas de seguridad social es grave debido a los altos costos que conllevan estos tratamientos. Sin embargo, existe un gran número de la población con padecimiento de las referidas enfermedades que no son cubiertas por la seguridad social provocando la muerte inminente y repentina.

Según Gehlert Mata, C. (2002), cita a la Organización Internacional del Trabajo²⁷ y define a la seguridad social "como la garantía de protección que toda sociedad organizada ofrece y proporciona a sus miembros, mediante una serie de políticas públicas, contra las privaciones económicas y sociales, que de otra manera derivarían en la desaparición o fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".

²⁷ Gehlert Mata, C.(2002) Pág.2 OP.CIT



También el citado autor hace referencia a los fines de la seguridad social, los cuales fueron propuestos por los diez expertos internacionales convocados por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- y que se sintetizan así: "El propósito fundamental es el de proporcionar a los individuos y/o a sus familias la confianza de que tanto el nivel como la calidad de vida no será hasta donde sea posible, erosionada por alguna eventualidad social o económica".

Esto involucra hacer frente a las necesidades cuando surjan y también, en primer lugar, prevenir riesgos y ayudar a los individuos y/o sus familiares a realizar el mejor ajuste posible cuando tengan que enfrentarse con discapacidades y desventajas, que no han sido o que no podrían haber sido previstas. Más que todo lo que importa es la garantía de la seguridad social que brinda el Estado, más que los mecanismos particulares, por medio de los cuales es prestada esa garantía, pero a un costo económicamente alto, que la mayoría no puede pagar por lo que los medios no deben confundirse con los fines.

Es necesario destacar que para Valenzuela, A.(2014),²⁸ al referirse a la seguridad social indica que el término es muy amplio y abarca todo aquello que en una primera aproximación implica un ideal de bienestar colectivo, que la seguridad social tiende a confundirse con la asistencia social y cita a Ruiz (1997), para quien la asistencia social "es el conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por sí mismas sus necesidades elementales y de bienestar social, requieren del socorro y la ayuda altruista no obligatoria, de los demás." En este caso el autor la identifica como beneficencia pública, o sea que es la ayuda que los particulares voluntariamente o los órganos existentes en el Estado brindan a la colectividad desposeída en general, sin distinción alguna para que alcancen algún grado de bienestar, por lo que la asistencia social depende del altruismo.

²⁸ Valenzuela Herrera, A. (2014) Seguridad Social en Guatemala, Documento inédito. Universidad Rafael Landívar. Guatemala, Págs. 2,3.



Además, Valenzuela, A. (2014) continúa indicando que otro término que está asociado a la seguridad social es la previsión social que a diferencia de la asistencia social dista mucho de ser seguridad social. Sin embargo, la previsión social guarda cierta relación con ella, continua citando a Ruiz (1997), quien a su vez cita a Báez Martínez Roberto, para quien le previsión social consiste en “ la acción de los hombres, de sus asociaciones y comunidades y de los pueblos o naciones que disponen lo conveniente para promover la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles futuras”²⁹.

Por esto la previsión social hace referencia a los mecanismos empleados por las sociedades para prepararse ante el acontecimiento de riesgos o contingencias sociales que afecten la capacidad de los individuos para proveerse de lo indispensable y subsistir ante la enfermedad, la vejez y enfrentarse con dignidad a la muerte. Los sistemas de seguridad social incluyen el elemento previsional pero no son solo eso porque este es parte de la seguridad social.

Además, el seguro social es un instrumento de seguridad social de orden público, por medio del cual quedan obligados por medio de una cuota o prima que cubren los patronos y trabajadores y el Estado a entregar al asegurado o beneficiarios una pensión o subsidio cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara. En consecuencia, el seguro social es el brazo ejecutor de la previsión social y esta es una parte de la seguridad social. Por lo que la seguridad social no es beneficencia pública y tampoco previsión.

Tomando en cuenta el problema a investigar es necesario conceptualizar los términos prevención y previsión. En lo que se refiere a la prevención establece la preparación anticipada para un fin, o sea ante una dificultad previniendo cualquier daño que pueda ocurrirle a un grupo social.

²⁹ Valenzuela Herrera, A. OP.CIT. pág. 2



Esta situación minimiza el riesgo que se concrete algún daño, cuando una persona toma las prevenciones pertinentes evita que surjan enfermedades, lo que minimiza las probabilidades de tener problemas de salud, en tal virtud es indispensable invertir en programas de prevención en vez de tener tratamientos paliativos.

En otras palabras, es tomar medidas precautorias y necesarias para contrarrestar algún daño que pueda producirse, disponer de acciones concretas para aminorar un riesgo o daño.

Además, la previsión es un término que se refiere al pronóstico de que algo sucederá en el futuro, o sea contar con lo necesario para resolver necesidades que se puedan prever. Es tratar de ver en forma anticipada lo que pueda ocurrir. En lo referente a la previsión social, está relacionado con la sociedad y constituye el mejoramiento de las condiciones de los que trabajan en la misma.

En este caso se define a la previsión social como al conjunto de beneficios que se brindan a los trabajadores y sus familias o beneficiarios por medio de programas para la vejez, invalidez o sobrevivencia y que les permita satisfacer sus necesidades de manera integral. También que permitan el mejoramiento de la condición social, económica y humana de los trabajadores.

La diferencia entre prevención y previsión es que mientras la prevención son acciones que se toman antes de que ocurra un hecho concreto para evitar que un daño o riesgo afecte la sociedad, la previsión es tomar decisiones al tener conocimiento de un hecho concreto. Ambos son procesos evaluativos anticipatorios, prever es pronosticar o conjeturar un acontecimiento a partir de alguna señal o indicio con valor predictivo, impedir un efecto. En el caso de la previsión de un riesgo, conlleva un conjunto de acciones para superarlo.

En tal virtud tanto la previsión como la prevención son términos necesarios a considerar en el diseño de políticas públicas que el Estado debe formular, desarrollar y ejecutar.



Según la Organización Internacional del Trabajo -OIT- citada por Valenzuela, A. (2014),³⁰ define a la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; además la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. La seguridad social está compuesta por una serie de medidas públicas a través de las cuales la sociedad por medio del Estado brinda a sus integrantes beneficios, tanto previsionales como asistenciales para lograr su bienestar ante el acontecimiento futuro o presente de determinadas contingencias sociales.

En tal virtud Valenzuela, A. (2014), afirma que la seguridad social está vinculada con las necesidades humanas cuyo objetivo fundamental es satisfacerlas, siendo estas constantemente cambiantes por lo que resulta imposible formular un concepto inmutable de lo que es conocido por seguridad social pues este debe adaptarse fácilmente a las demandas humanas.

Esto requiere que los Estados revisen constantemente sus sistemas para mantenerlos y actualizarlos, lo cual no es tarea fácil concluye el referido autor.

La seguridad social es un derecho humano fundamental. Para las Naciones Unidas los derechos humanos son “las condiciones de la existencia humana que permiten al ser humano desenvolverse y utilizar plenamente sus dotes de inteligencia y de conciencia en orden a la satisfacción de las exigencias fundamentales que le imponen su vida espiritual y natural”³¹

³⁰ OP.CIT Págs:4,5

³¹ Citado por Francisco José del Solar Rojas en “*Los Derechos Humanos y su Protección*”. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Lima, 2000; Págs. 21,22.



Según las Centrales Sindicales del Perú,³² la seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros (seres humanos) por medio de la cobertura de las contingencias sociales. La seguridad social busca la protección integral de las personas ante las dificultades de la vida, particularmente cuando debe enfrentar los riesgos como las privaciones económicas y sociales, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez y otros.

Además, indican las Centrales Sindicales del Perú que la cobertura de las contingencias sociales, razón de ser de la seguridad social, es parte fundamental de los derechos humanos. Es decir, no se conciben derechos sin la cobertura integral de las contingencias sociales. No se puede sostener la existencia de derechos humanos si las personas no están protegidas por las contingencias de salud, de vejez, de empleo y de cargas de familia.

El carácter de derecho humano fundamental de la seguridad social aparece sancionado en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, cuyo Artículo 22 establece que "*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*"³³

El Artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) precisa que: "*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que lo proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia*"³⁴.

³² Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú (2007) Hacia una Seguridad Social Universal y Solidaria. Sonimágenes del Perú, Lima, Perú. Págs. 6,7

³³ OIT: "Seguridad Social: Guía de Educación Obrera". Ginebra 1995

³⁴ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Tratado Internacional. Organización de Estados Americanos -O.E.A.-

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1959, ratificada por el Perú el 28 de julio de 1978, ratifica en su Artículo 26 la obligación de los Estados de *“lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales”* y el Protocolo, en su Artículo 9, reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social.



Para citar un ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales (PIDESC), ratificado por el Perú el 28 de abril de 1978, prescribe que *“los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”*. Asimismo, establece las obligaciones que contraen los Estados para *“adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*.³⁵

La Comunidad Andina de Naciones -CAN- también desempeña un importante rol en el reconocimiento y respeto del derecho humano a la seguridad social. Prueba de ello es una serie de instrumentos relativos a la seguridad social y a la seguridad y salud en el trabajo. Uno de estos instrumentos es la decisión 583, sustitutoria de la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social, que tiene como objetivo, entre otros, garantizar a los migrantes laborales la aplicación del principio de igualdad de trato a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro país miembro, así como garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos.

³⁵ Citado por Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú. Págs. 14,.15



La Resolución sobre Seguridad Social de la 89 Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2001), ratificó que *“la seguridad social es (...) un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social.”*³⁶

La seguridad social debe ser más que una protección integral no solo enfocada a la previsión de cualquier acontecimiento que le pueda suceder a todo ser humano, sino que además se debe incluir el deporte, la recreación y otros beneficios sociales a los cuales debe de tener acceso toda la población.

En lo que respecta al modelo de seguridad social y cobertura de salud integral, Gehlert Mata, C. (2002),³⁷ indica que la seguridad social y la salud integral son importantes para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de todo el grupo social que constituye su entorno. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social y contribuir a garantizar la paz y la integración social. Debe formar parte de la política social del gobierno y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza.

Por medio de la solidaridad social nacional y distribución equitativa de la carga, debe contribuir al fortalecimiento de la dignidad humana, a la equidad y justicia social. Además, indica que la seguridad social y la salud pública integral, administradas correctamente, mejoran la calidad de vida al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. Además, inciden en el aumento de la productividad, pues una economía sólida y creciente y una política de mercado laboral activa constituyen instrumentos valiosos para el desarrollo socioeconómico sustentable y sostenido. Entre los diferentes regímenes de asistencia social y salud, los hay universales, colectivos y públicos o privados.

La función prioritaria de la sociedad por medio del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de los servicios de seguridad social y salud pública.

³⁶ Organización Internacional del Trabajo -OIT-: Seguridad Social: Un Nuevo Consenso, Ginebra 2001

³⁷ OP. CIT. Pág. 3



2.3 DEFINICIÓN Y CONTENIDO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es un derecho fundamental que es reconocido por las normas internacionales en el ámbito laboral. La Organización Internacional del Trabajo -OIT- y la Organización de las Naciones Unidas han sentado las bases en materia de seguridad social.

Velar por la seguridad social ha sido uno de los objetivos fundamentales de los convenios internacionales que ha celebrado la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, tal como lo establece la Declaración de 1944, referido a los fines y objetivos de esta organización en el que se hace énfasis en "extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa."

Durante esta época la OIT recomendó hacer obligatoria la seguridad social, así como universalizar los servicios médicos: "Considerando que la seguridad social de los medios de vida constituye un elemento esencial de la seguridad social" (Recomendación No. 67 sobre seguridad del medio de vida).³⁸

En la citada Declaración se establecen los principios rectores para que los Estados instituyan la seguridad social obligatoria, la que debe incluir: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte del padre de familia, desempleo, gastos extraordinarios, daños (enfermedades, accidentes) ocurridas durante el trabajo (Artículo 7). Además se establece la universalización de la asistencia médica para todo el mundo: "El servicio de asistencia médica debería amparar a todos los miembros de la comunidad, desempeñen o no un trabajo lucrativo" (Artículo 8) y en la Declaración sobre justicia social para la globalización equitativa, en la que se incluye la ampliación de la seguridad social a todas las personas que necesiten

³⁸ Adoptada en Filadelfia el 12 de mayo de 1944 durante la 26ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo.



protección, que responda a las nuevas necesidades e incertidumbres producidas por los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos³⁹.

La recomendación más reciente que ha realizado la OIT es la referente a los pisos de protección social, por medio de la cual reafirma los compromisos anteriores y recomienda que los Estados. Deben poner en práctica la protección social al mayor número de personas posible y destaca que estos pisos de protección deberían contener las garantías fundamentales de la seguridad social en la que se incluya: *“a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.”*⁴⁰

En lo que respecta a la Organización de las Naciones Unidas, todos los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos incluyen a la seguridad social, tal como se puede ver en la Declaración de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

³⁹ Adoptada el 28 de junio de 1952, entró en vigor el 27 de abril de 1955. A día de hoy ha sido ratificada por 47 Estados. Adoptada en Filadelfia el 12 de mayo de 1944 durante la 26ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo

⁴⁰ Adoptada el 14 de junio de 2012 en Ginebra durante la 101ª sesión de la OIT. (8) Adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la ONU). (Adoptada el 14 de junio de 2012 en Ginebra durante la 101ª sesión de la OIT). Citado por Melik, O (2010). El Derecho a la Seguridad Social -ONU- Pag.6.



En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se toman en cuenta las necesidades fundamentales de los seres humanos, incluyéndose en estas a la seguridad social: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en casos de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.”* (Artículo 5.1)⁴¹

En relación al derecho a la Seguridad Social, en el Artículo 22 establece que: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”*

*En este aspecto todos los Estados deben garantizar la seguridad social a toda la sociedad utilizando diversas estrategias y la búsqueda de la cooperación internacional para que sea un eje prioritario en las políticas de los gobiernos, el bienestar de la sociedad mediante la atención prioritaria de los derechos de alimentación, salud, educación, vivienda, que contribuya con su seguridad social”.*⁴²

Según el Comité de la ONU sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -CODESC⁴³-, se establece el derecho a la seguridad social por medio de la cual se deben incluir: Que toda persona tenga el derecho a tener las prestaciones sociales en efectivo y/o en especie sin discriminación alguna, como un medio de brindar protección en el caso de no tener ingresos producto del trabajo ante el surgimiento de un accidente laboral, enfermedad, invalidez, vejez o muerte de un familiar, cuando se dan gastos desmesurados en atención de salud,

⁴¹ Ibíd.

⁴² Ibíd.

⁴³ Citado por Melik, O. (2010) El Derecho a la Seguridad Social -ONU- Pag.7



así como en el caso de que el apoyo familiar sea insuficiente en el caso de los hijos menores de edad.

Para la Experta Independiente de la Organización de las Naciones Unidas -ONU- encargada de los derechos humanos y la extrema pobreza citada por Melik, O.(2010),⁴⁴ indica que la seguridad social la constituye el conjunto de políticas y programas que permitan responder y gestionar los niveles de riesgo que afectan a las personas como miembros de una sociedad y se les garantice su protección ante la reducción de sus ingresos debido a la falta de un trabajo debido a un accidente o imprevisto, brindando atención y apoyo a las familias con hijos o adultos ante la falta de acceso a la atención sanitaria, la pobreza y la exclusión social.

Además, a la seguridad social se le define como el conjunto de programas públicos que permiten proporcionar ingresos y servicios a las personas por medio de programas de jubilación, enfermedad, incapacidad, muerte o desempleo.

Los referidos programas incluyen las áreas de la salud pública, el subsidio en el caso de desempleo, planes de pensiones, ayuda a los hijos, de acuerdo con cómo han ido surgiendo en muchos países industrializados y en vías de desarrollo, que les permita a las personas a tener los niveles mínimos de una vida digna, así como intentar mejorar los desequilibrios de riqueza y oportunidades.

2.4 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La Organización de las Naciones Unidas -ONU- por medio del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -CODESC⁴⁵-, ha establecido los elementos fundamentales del derecho a la seguridad social, los cuales son imprescindibles en diversas situaciones. Es necesario tenerlos presentes tomando en cuenta que la seguridad social es un bien social y no un instrumento de política económica. Estos son:

⁴⁴ 8 del Informe de la Experta Independiente de la ONU sobre la extrema pobreza, A/65/259 Ibíd. Pág. 8

⁴⁵ Citado por Melik, O. (2010) El Derecho a la Seguridad Social -ONU- Pag.9,12



1) Disponibilidad de un sistema de seguridad social

El derecho a la seguridad social está condicionado por la existencia y el buen funcionamiento del sistema de seguridad social. El CODESC considera que en un país puede haber uno o diversos sistemas de seguridad social para prevenir riesgos e imprevistos sociales. Además, indica que es responsabilidad de los Estados la efectiva administración de los planes de seguridad, los que deben ser auto sostenibles para las generaciones presentes y futuras.

2) Cobertura de riesgos e imprevistos sociales

De conformidad con el CODESC, un sistema de seguridad social debería incluir programas fundamentales en atención de salud, prestaciones en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones para sobrevivientes y huérfanos. Además, proporcionar prestaciones en efectivo ante la pérdida de ingresos de las personas que son inhabilitadas para trabajar o invalidez.

También se debe amparar a los trabajadores a tiempo parcial u ocasional, así como a los trabajadores temporales y de la economía informal. En los que se refiere a las prestaciones en efectivo y los servicios sociales, estas deberán concederse a las familias sin discriminación alguna, en los que se incluya el derecho a la alimentación, vestido, vivienda, agua, saneamiento y otros derechos.

3) Adecuación del sistema de seguridad social

Según el CODESC, la adecuación del sistema de seguridad social se hace necesaria cuando las prestaciones que se proporcionan a las personas, ya sean en efectivo o en especie, deben ser lo suficiente en importe y duración con la finalidad de que los derechos en lo que a protección, asistencia familiar y atención sanitaria se refieren deben ser adecuados a las características de la población.

Además, debe permitir el respeto al principio de la dignidad humana, la no discriminación que afecte a las prestaciones que se les brinde.



4) Accesibilidad del sistema de seguridad social

Para que se brinde una adecuada accesibilidad social a la población, el CODESC indica que es indispensable considerar como criterios:

a) Cobertura. Tomando en cuenta que el derecho humano de la seguridad social debe ser universal, de tal manera que todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social sin discriminación alguna, que se garantice la cobertura a todos.

b) Admisibilidad. Toda persona debe ser admitida al sistema de seguridad social, debido a que es un derecho humano fundamental. Se debe evitar su reducción o suspensión de las prestaciones y estar previstas en la legislación nacional.

A este respecto la OIT establece que en el marco de una relación laboral bajo este tipo de medidas no puede ser motivo de excepción si no se da bajo estas circunstancias: *“(a) mientras el interesado no se halle en el territorio del Miembro (Estado miembro de la OIT); (b) cuando, según la apreciación de la autoridad competente, el interesado haya contribuido deliberadamente a su despido; (c) cuando, según la apreciación de la autoridad competente, el interesado haya abandonado voluntariamente su empleo, sin motivo legítimo; (d) durante un conflicto laboral, cuando el interesado haya interrumpido su trabajo para participar en él o cuando se le impida trabajar como consecuencia directa de una suspensión del trabajo debida a dicho conflicto; (e) cuando el interesado haya intentado conseguir o haya conseguido fraudulentamente las indemnizaciones; (f) cuando el interesado haya hecho caso omiso, sin motivo legítimo, de los servicios disponibles en materia de colocación, orientación, formación y readiestramiento o reinserción profesionales en un empleo conveniente; (g) mientras el interesado*

*cobre otra prestación de mantenimiento de los ingresos prevista por la legislación del Miembro (Estado miembro de la OIT) en cuestión, a excepción de una prestación familiar, bajo reserva de que la parte de la indemnización que se suspende no sobrepase la otra prestación.*⁴⁶



c) Accesibilidad económica. En el régimen de seguridad social que se adopte (estatal, privado o mixto), las cotizaciones no deben ser prohibitivas. El CODESC indica que los costos directos e indirectos de las cotizaciones deben ser factibles para todos que afecten el ejercicio de otros derechos reconocidos como alimentación vivienda, alimentación y otros.

d) Acceso físico. El CODESC indica que las prestaciones deben brindarse puntualmente de manera que los beneficiarios tengan acceso físico inmediato a los servicios de seguridad social para la adquisición de las respectivas prestaciones, así como tomar especial atención a las personas discapacitadas, el acceso de las personas que residan en lugares lejanos, mal sanos o en conflicto.

e) Participación e información. Tomando en cuenta que la seguridad social es un derecho humano y un bien social, los beneficiarios de los programas de seguridad social deben estar informados referente a sus derechos y ser partícipes en la administración del sistema de la seguridad social. Esta participación la exige la OIT y la recomienda el CODESC.

f) Relaciones con otros derechos. La seguridad social, protege a la población ante los riesgos e imprevistos sociales con la finalidad de preservar la dignidad humana, en consecuencia, la seguridad social brinda apoyo a la realización de otros derechos humanos. Por esta razón el CODESC recomienda a los Estados

⁴⁶ Varios convenios de la OIT tratan sobre cuestiones referidas a la seguridad social como por ejemplo el salario mínimo, la igualdad en la remuneración, la maternidad, la seguridad en varios sectores económicos (industria y agricultura, sobre todo), la seguridad y la salud de los trabajadores, etc. Véase: <http://www.ilo.org/dyn-/normlex/fr/f?p=1000:12000:0::NO>; Véase igualmente el capítulo III A.



que adopten medidas para el disfrute de otros derechos enunciados en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esto no constituye la sustitución de la creación de los sistemas de seguridad social, además es indispensable tomar en cuenta la puesta en marcha de medidas para la protección de grupos o personas marginadas o desfavorecidas. Tal es el caso del establecimiento de un seguro agrícola o contra desastres naturales para los pequeños y medianos agricultores o brindar protección a las personas que trabajan para la economía informal, puntualiza el CODESC.

2.5 NORMAS QUE RESPALDAN LA INCLUSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Normativa Interna

Los convenios que respaldan los derechos humanos incluyen a la seguridad social dentro de los mismos, incorporando artículos de esta rama. Tal es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación Racial, que prohíbe todo tipo de discriminación en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, específicamente el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales (Artículo 5). Además, los Estados que integran parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer han asumido la responsabilidad de adoptar todos los medios adecuados para eliminar la discriminación contra la mujer en el campo del empleo, con la finalidad de asegurar a la mujer para que se le brinden igualdad de condiciones en relación con los hombres, con sus mismos derechos y específicamente con el derecho a la seguridad social en los casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez o discapacidad y el derecho a las vacaciones pagadas (Artículo 11.1 e). Además, toma en cuenta que las mujeres que residen en las zonas rurales sean beneficiadas con los programas de seguridad social (Artículo 14.2 c).⁴⁷

⁴⁷ Citado por Melik, O. Pag.13



En lo referente a los Derechos del Niño, los Estados reconocerán en todos los niños los derechos a beneficiarse de la seguridad social que incluya el seguro social (Artículo 14.2 c). De acuerdo con el Artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados admiten el derecho de las personas con discapacidad a que tengan un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, que incluya vestido, alimentación, vivienda y que se mejoren sus condiciones de vida, así como la adopción de medios oportunos para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin ningún medio que discrimine por su discapacidad⁴⁸.

Además de lo indicado, los Estados se comprometen a reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de este derecho sin discriminación, que les permita asegurar el acceso en condiciones de igualdad y a tener los servicios esenciales (agua potable, acceso a servicios de acuerdo a sus necesidades por su discapacidad). Así como que se permita el acceso de las personas con discapacidad especialmente las mujeres, niñas y personas mayores a los programas de protección social y medios para reducir la pobreza.

Por otro lado, los Estados deben asegurar la protección de las personas con discapacidad y sus familiares que vivan en condiciones de pobreza a la asistencia para costear gastos incurridos por su discapacidad, en los que se incluya capacitación y asistencia financiera, así como asegurar por parte de los Estados el acceso a programas de vivienda pública, la igualdad de condiciones de los discapacitados y beneficios de jubilación.

En lo que respecta a la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, los Estados deben brindar el mismo trato que a los nacionales de conformidad con las medidas establecidas en la legislación aplicables (Artículo 27). Esta medida es aplicable a todos los trabajadores migrantes sin establecer su estatus y a los integrantes de sus familias.

⁴⁸ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006 y en vigor desde el 3 de mayo de 2008. Ha sido ratificada a día de hoy por 119 Estados (a 22 de agosto de 2012. *Ibíd.*

En el Convenio 97 de la OIT, relacionado en los trabajadores migrantes considera la igualdad en el trato de los mismos, sin ningún tipo de discriminación (de nacionalidad, raza, religión, sexo) en casos de remuneración, alojamiento, seguridad social, derechos sindicales. (Artículo 6). Por otro lado, está el Convenio 189 de la OIT relacionado con las trabajadoras y trabajadores domésticos, a quienes se prevé sean beneficiados con el salario mínimo de la seguridad social, además de los beneficios de la maternidad. (Artículos. 11, 14.1, 12.1).⁴⁹

A nivel regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece el derecho que tiene toda persona a la seguridad social, así como a la protección en el caso de vejez, incapacidad física o mental que lo imposibilite a obtener los medios de subsistencia.

En el Protocolo de san Salvador se reconoció que toda persona tiene derecho a la seguridad social, que le brinde protección en el caso de vejez, incapacidad física y mental, el acceso a un vida digna y decorosa y que se le brinden las prestaciones sociales en el caso de muerte a sus dependientes. En el caso de las personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social debe cubrir la atención médica, jubilación, protección en casos de accidentes y en el caso de las mujeres la protección por maternidad pre y posparto.

Otros organismos que reconocen el derecho a la seguridad social son: La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículos 17 y 19), La Carta Social Europea, La Carta Africana de los derechos del Hombre y de los Pueblos, quien no menciona claramente el derecho a la seguridad social y sin embargo exige a sus Estados la protección de la salud de su pueblo, así como asegurarse de que se les brinde asistencia médica.

⁴⁹ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990 y en vigor desde el 1 de julio de 2003. Ha sido ratificada a día de hoy por 46 Estados (a 22 de agosto de 2012, Citado por Melik, O. Pág. 14



El Protocolo a la Carta Africana de los derechos del Hombre y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África, que compromete a sus Estados a establecer sistemas de protección y seguro social en beneficio de las mujeres que trabajan en el sector informal. (Artículo 13 f.).⁵⁰

Como se puede observar tanto a nivel internacional como a nivel regional, los convenios celebrados entre los diversos Estados que han sido signatarios de los mismos han asumido el compromiso de brindar seguridad social como un derecho humano a todas las personas para tengan acceso a una vida digna, la exclusión de la pobreza, la atención a la mujer trabajadora en igualdad de condiciones que al hombre, así como la atención especial a las personas discapacitadas y a la niñez por medio de la implementación de diversos programas en caso de invalidez, vejez, capacitación, vivienda, salud integral, maternidad. Ponen especial atención en la mujer trabajadora de la economía informal.

Es obligación de los Estados proteger a la sociedad por medio de programas preventivos para el ejercicio del derecho a la seguridad social (pública, privada o mixta) de acuerdo con las necesidades de cada Estado. El CODESC recomienda que los Estados tomen las medidas necesarias (legislativas, administrativas, financieras, la efectiva aplicación de las políticas y programas) que permitan establecer un sistema de seguridad social para asegurar el disfrute de este derecho, así como asignar recursos económicos a nivel nacional para que la seguridad social tenga mayor cobertura. Los Estados han ratificado en diferentes tratados internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales su reconocimiento el derecho a la seguridad social e incorporarlo a su legislación nacional.

En consecuencia, los Estados adquieren la obligación de respetar, proteger y poner en práctica el derecho a la seguridad social, evitando utilizar medidas arbitrarias que impidan el ejercicio de este derecho tal como denegar o restringir el acceso a la seguridad social en igualdad de condiciones.

⁵⁰ Citado por Melik.O Pág. 16



Finalmente, el CODESC requiere que todos los Estados aprueben las disposiciones para que cualquier persona tenga acceso a los recursos judiciales tanto a nivel nacional como internacional. En el caso de que sean violados sus derechos a la seguridad social, así como una reparación digna como restituir, indemnizar o la garantía que no se repetirán las referidas violaciones.

2.6 CONVENIO 155 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES

El Convenio 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores -SST- fue firmado en 1981 por la OIT y ratificado por 28 países. Brinda un marco de referencia para la creación y aplicación de sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, el cual tiene como base la prevención y la mejora continua.

El tema fundamental del Convenio 155 y la recomendación 164 está basado en la aplicación de una política referida a la prevención en vez de la reacción a las consecuencias de los accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales. Por esto los dos instrumentos forman parte de un plan de acción para que se aplique un enfoque sistémico de la SST (Seguridad, salud, trabajo) desde el punto de vista preventivo.

En la Conferencia Internacional del Trabajo, el principal debate fue la Seguridad y Salud de los Trabajadores por medio de la cual se estableció que todos los Estados hicieran los esfuerzos necesarios para frenar la frecuencia de los accidentes del trabajo, así como de las enfermedades profesionales, siendo este enfoque la base del Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006 (No. 187) y la Recomendación 197, adoptados en ese mismo año.

El Convenio 155 está dirigido fundamentalmente a la definición de políticas y ponerlas en práctica en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, las mismas deberán estar dirigidas a la prevención.



De conformidad con los Convenios sobre Disposiciones Generales en Seguridad y Salud en el Trabajo, las esferas de acción de este convenio se clasifican en: *"a) diseño, ensayo, elección, reemplazo, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los componentes materiales del trabajo (lugares de trabajo, medio ambiente de trabajo, herramientas, maquinaria y equipo; sustancias y agentes químicos, biológicos y físicos; operaciones y procesos); b) relaciones existentes entre los componentes materiales del trabajo y las personas que lo ejecutan o supervisan, y adaptación de la maquinaria, del equipo, del tiempo de trabajo, de la organización del trabajo y de las operaciones y procesos a las capacidades físicas y mentales de los trabajadores; c) formación, incluida la formación complementaria necesaria, calificaciones y motivación de las personas que intervienen, de una forma u otra, para que se alcancen niveles adecuados de seguridad e higiene; d) comunicación y cooperación a niveles de grupo de trabajo y de empresa y a todos los niveles apropiados hasta el nivel nacional inclusive; e) la protección de los trabajadores y de sus representantes contra toda medida disciplinaria resultante de acciones emprendidas justificadamente por ellos de acuerdo con la política a que se refiere el artículo 4 del presente Convenio."*⁶¹

Además, el referido convenio, establece el derecho para que los trabajadores puedan interrumpir sus actividades en el caso de existir un riesgo que atente contra la vida y/o la salud. En consecuencia, el trabajador que se vea expuesto a una situación como está deberá informar a su jefe inmediato cualquier acción que atente contra su salud, si el empleador no ha tomado las medidas correctivas por ende no podrá exigir al trabajador que reanude su trabajo si existe un peligro latente. El convenio toma en cuenta la introducción de aspectos de seguridad, higiene y medio ambiente en los diversos niveles de enseñanza y la preparación de los empleadores para prevenir situaciones en casos de urgencia y accidentes.

⁶¹ Rodríguez, C. (2009) Convenios sobre Disposiciones Generales en Seguridad y Salud en el Trabajo) Los Convenios de la OIT Sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: Una Oportunidad para Mejorar las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo: (2009) Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo Págs. 94,95



Además, exige a los empleadores se garanticen las medidas preventivas necesarias en los lugares de trabajo, el manejo de las máquinas, cuidado en el manejo de sustancias químicas, factores físicos y biológicos, que sean seguros, que no pongan en riesgo la salud y seguridad de los trabajadores.

Como se puede observar el Convenio 155 promueve la seguridad social en los Estados para que se brinden a los trabajadores las condiciones óptimas en el medio ambiente de trabajo y se incluya la salud, seguridad, higiene en el trabajo, por medio de las cuales el trabajador tenga un ambiente agradable de trabajo y realice sus tareas con mayor satisfacción y se le brinden los servicios de bienestar social.

2.7 CONVENIO 161 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SERVICIOS DE SALUD EN EL TRABAJO

El Convenio 161 de la Organización Internacional del Trabajo OIT fue establecido con la finalidad de organizar los servicios de salud en el trabajo. Brinda protección de los trabajadores por medio de instituir los servicios de salud en relación con la empresa, con el fin de prevenir y brindar asesoría al patrono y a los trabajadores para que propicien el mantenimiento de un ambiente laboral sano y seguro que permite el disfrute de buena salud física y mental.

Este convenio brinda protección a los trabajadores contra accidentes en el trabajo y contra las enfermedades dentro y fuera del mismo. Para dar cumplimiento a lo anterior, la OIT recomienda a los Estados para que las asociaciones nacionales de patronos y trabajadores implementen políticas sobre los servicios de salud en el trabajo que deben actualizarse para mantener en perfectas condiciones los servicios de salud.

Además, los integrantes de las referidas asociaciones deben implementar los servicios de salud para sus trabajadores tanto en el sector público como en el privado, tomando las medidas pertinentes para prevenir cualquier riesgo que puede surgir en alguna empresa, así como el diseño de planes de acción que



deberán ser evaluados frecuentemente con la finalidad de determinar el progreso de los mismos en beneficio de la clase trabajadora.

Para que este convenio sea implementado las autoridades de los Estados deberán verificar que las asociaciones tomen las medidas pertinentes para garantizar que los servicios de salud en el trabajo sean eficientes y efectivos, identificando y evaluando los riesgos en el trabajo, los factores del ambiente de trabajo y las malas prácticas que puedan afectar la salud en todas las instalaciones de una empresa. Además, deben brindar asesoría en la planificación y organización del trabajo, en temas de salud, seguridad, higiene, ergonomía y equipos de protección.

También deben implementar acciones de vigilancia de la salud de los trabajadores, así como la adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores según su estado de salud física y mental, asistencia en la rehabilitación profesional, organización de los primeros auxilios en el caso de accidentes en el trabajo y de las enfermedades profesionales.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- implementó el Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, el cual está vigente desde 1957. De conformidad con el Artículo 1 establece que el "Reglamento tiene por objeto regular las condiciones generales de higiene y seguridad en que deberán ejecutar sus labores los trabajadores de patronos privados, del Estado, de las municipalidades y de las instituciones autónomas, con el fin de proteger su vida, su salud y su integridad personal".⁵²

En este reglamento se norma todo lo referente a las obligaciones de los patronos y a los trabajadores, de las organizaciones de seguridad, aplicación, control y vigilancia en lo referente a la higiene y seguridad de los trabajadores, así como las condiciones de seguridad en el trabajo en las diferentes áreas que conlleven a la protección del trabajador.

⁵² Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1957).



Por otro lado, en el Código de Trabajo se establece la Higiene y la Seguridad en el Trabajo en los Artículos 197 al 205. En el Artículo 197 se establece que: "Todo empleador está obligado a adoptar las precauciones necesarias para proteger eficazmente la vida, la seguridad y la salud de los trabajadores en la prestación de sus servicios..."⁵³. En el texto de esta sección se establecen las medidas necesarias en la prevención de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, incendios, proveer de equipo de protección, propiciar un buen ambiente de trabajo, entre otros.

De acuerdo con Rodríguez, C. (2009) las funciones de estos servicios son: *"Identificación y evaluación de los riesgos que puedan afectar a la salud en el lugar de trabajo; vigilancia de los factores del medio ambiente de trabajo y de los procedimientos de trabajo que afectan la salud de los trabajadores, incluyendo la vigilancia de instalaciones sanitarias, comedores y hospedaje, cuando éstas las proporcione el empleado; asesoramiento sobre la planificación y la organización del trabajo, incluido el diseño de los lugares de trabajo; selección, mantenimiento y el estado de la maquinaria y de los equipos, y sobre las sustancias utilizadas en el trabajo, así como en las pruebas y la evaluación de nuevos equipos, en relación con la salud; asesoramiento en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo y de ergonomía, así como en materia de equipos de protección individual y colectiva; vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con el trabajo; fomento de la adaptación del trabajo a los trabajadores; asistencia en pro de la adopción de medidas de rehabilitación profesional; colaboración en la difusión de información, en la formación y educación en materia de salud e higiene en trabajo y de ergonomía; organización de primeros auxilios y de la atención de urgencia; participación en el análisis de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales."*⁵⁴

⁵³ Código de Trabajo Decreto 1441 Congreso de la República de Guatemala

⁵⁴ Rodríguez, C. (2009) Págs. 37,38 OP. CIT.



El establecimiento de los servicios de salud en el trabajo deberá ser legalizados mediante acuerdos o pactos entre el patrono y el empleado y aprobados por la autoridad competente en cada Estado. Las formas de organización de estos servicios pueden ser autónomos (propios de empresas grandes) o mancomunados (cuando hay varias empresas). Por ejemplo, en países como Italia, los servicios de medicina en el trabajo lo realizan las instituciones sanitarias locales. En otros países como Angola, Camerún, Gabón y Madagascar, tiene una participación activa el Servicio Nacional de Salud.

En Canadá, la organización de los servicios de salud le corresponde a la salud pública y un servicio de medicina en el trabajo depende de los hospitales y clínicas en un sector determinado.

En Cuba se han organizado las policlínicas integrales de trabajo, las cuales cuentan con un equipo multidisciplinario que está conformado por un médico, un ingeniero y los inspectores responsables de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. En países como en Guatemala los servicios los brinda el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y los Centros de Salud.

La mayor aportación de la medicina en el trabajo lo constituye el hecho de que uno de los participantes en los procesos preventivos es el médico que, junto con los patronos, trabajadores y especialistas de la salud diseñan planes y programas estratégicos para humanizar el trabajo y garantizar un clima laboral que contribuya con la salud física y mental de los trabajadores.

Dentro de las condiciones que el Convenio establece para el funcionamiento de los servicios de salud en el trabajo se pueden mencionar: Los trabajadores deben tener información de los riesgos que tiene para la salud el ejercicio de su trabajo; el patrono y los trabajadores deberán comunicar a los servicios de salud en el trabajo de todos los asuntos que se conozcan o alguna suspicacia de daño a la salud de los trabajadores que se dé en el ambiente de trabajo; los servicios de salud en el trabajo deberán contar con información de todos los casos de enfermedad que surjan dentro de la empresa, así como el ausentismo de los

trabajadores por causa de enfermedad alguna, para identificar las causas que las provocan y los riesgos que pueden darse en los lugares de trabajo.



Guatemala ratificó el Convenio 161 y por medio del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se emitió el Acuerdo Gubernativo No. 359-91 sobre las Normas reglamentarias para la Aplicación del Convenio Internacional No. 161 sobre los Servicios de Salud en el Trabajo.

En este Acuerdo se establecieron las obligaciones para los patronos o empleadores: *"a) obligación de establecer una clínica de salud con personal de enfermería con carácter permanente, durante la jornada ordinaria de trabajo y en las mismas instalaciones de las empresas o centro de trabajo con más de 25 trabajadores; b) obligación de establecer una clínica de salud a cargo de un médico colegiado, durante la jornada ordinaria y con un mínimo de cuatro horas de trabajo; c) obligación de establecer una clínica de conformidad con lo estipulado en el punto a) y contratar los servicios de un médico por un período mínimo de 8 horas durante la jornada de trabajo (dos médicos con cuatro horas cada uno)."* Luego el mismo Ministerio de Trabajo emitió el Acuerdo Gubernativo 894-91, por medio del cual se suspende el Acuerdo Gubernativo 359-91 por el que se ratificó el Convenio No. 161 de la OIT por un plazo de 90 días a partir del 28 de noviembre de 1991, para que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social efectuara las consultas pertinentes entre los sectores empleador y trabajadores.

Luego, en 1994 la OIT solicitó al Gobierno de Guatemala el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Convenio No. 161, así como informar si el Acuerdo 359-91 había cobrado vigencia. No fue sino hasta 1997 que el Ministerio de Trabajo consultó a las Organizaciones de Trabajo y Empleadores sobre la vigencia del Acuerdo mencionado. Sin que a la fecha se tenga una postura concreta por parte del Ministerio de Trabajo sobre la vigencia del acuerdo indicado.



Sin embargo, por medio de la oficina de la OIT para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana el Consejo Nacional tripartito de Salud y Seguridad Ocupacional de Guatemala en 2007 se elaboró el Perfil diagnóstico Nacional sobre Condiciones de Trabajo, Salud y Seguridad Ocupacional con la participación de la Dirección General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y la Sección de Seguridad e Higiene y Prevención de Accidentes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Que incluyó un programa de Trabajo Decente/ Trabajo Seguro. Por medio de este programa se diseñó la propuesta de un Programa Nacional de Trabajo Seguro en Guatemala desde la visión de la OIT, con un enfoque sistémico de gestión para impulsar un ambiente de trabajo más seguro y saludable. En el mismo se procura el mejoramiento continuo de este sistema nacional, implementado programas estratégicos a mediano plazo con el fin de darle prioridad a la seguridad y la salud en el trabajo por medio de los programas nacionales para establecer los objetivos y plazos. Se realizaron las consultas pertinentes con los patronos y trabajadores, los integrantes del Consejo de Seguridad y Salud Ocupacional e instituciones responsables, así como las asociaciones de profesionales involucradas.

En tal virtud un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo debe contar con la legislación oportuna, así como las consultas entre los sectores participantes y los medios de control de su cumplimiento, la recolección de estadísticas con fines preventivos, la capacitación e información. Además, este sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo requiere estar basado en las directrices y recomendaciones de la OIT previo a ser implementado.



2.8 SEGURIDAD HUMANA

En un mundo convulsionado debido a los diversos cambios y presiones, es latente la inseguridad social y económica de la población. Que demanda la atención a sus necesidades de seguridad humana en distintos aspectos. Los países y las sociedades requieren cada día seguridad, estabilidad y gobernabilidad que les permita mejorar sus condiciones de vida y trabajo, así como luchar contra la marginación y la pobreza. En consecuencia, la seguridad económica y social de los pueblos es un imperativo democrático.

La seguridad humana es la base de la seguridad nacional. En una sociedad justa se garantiza para todos y todas una seguridad básica, que brinde la oportunidad de acceso a los servicios de salud, educación, nutrición y vivienda y que posibilite cubrir otras necesidades esenciales del ser humano.

Por lo tanto, los sistemas de seguridad social son esenciales para la seguridad humana y por ende para el desarrollo ecuánime de las naciones.

El concepto de seguridad humana toma relevancia cuando es incorporada en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- en 1994, donde es reconocida por primera vez.

La seguridad humana ha sido tratada desde hace muchos años, destacándose la necesidad de proponer un concepto fuera de los intereses del Estado y poniendo énfasis en las necesidades de los seres humanos, tal como es considerada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos a partir de 1948. En esta se proclama la libertad, justicia y la paz del mundo, tomando como base tanto la dignidad humana, así como la igualdad de los derechos de todos los miembros de la familia humana, destacándose con esto el valor del ser humano. En la Declaración se establece que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han provocado atrocidades hacia la conciencia humana que contravienen a la libertad y las creencias de todo ser humano.



Según el Programa de las Naciones Unidas PNUD (2011), en lo referente al enfoque de seguridad humana indica que las expresiones de "libertad del temor y libertad de la miseria" fueron incorporadas por primera vez en su discurso del Estado de la Unión de 1941 por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt y en la Carta del Atlántico, que fue suscrita el 14 de agosto de 1941 por el Primer Ministro de Gran Bretaña Winston Churchill y el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt. Estos conceptos fueron los componentes integrales de la estrategia de paz de las Naciones Unidas a criterio de Edward Stettinius, Secretario de Estado de Estados Unidos en el citado período.

“La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor, y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Solo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera”⁵⁵.

Lo anterior constituye un fundamento para sentar las bases para la reconceptualización del concepto de seguridad, el cual ya no tiene fundamento en las nociones de soberanía, territorialidad y poderío militar como había prevalecido, superando el vivir sin temor y sin miseria y siendo además la base para el establecimiento de los derechos humanos como la raíz común de la búsqueda de la dignidad humana.

Tal como se describió en el capítulo, anterior con el fin de la Guerra Fría se reforzó el concepto de seguridad centrado en el Estado. América Latina no fue la excepción. Al imponerse una doctrina de seguridad nacional, varios países vivieron momentos difíciles en su historia con sangrientas dictaduras y regímenes militares que provocaron el irrespeto a los Derechos Humanos y la implantación de sistemas totalitarios.

⁵⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- Enfoque de la Seguridad Humana desde tres estudios de caso (2011) Pág. 15



Bajo este punto de vista se manejaba un concepto de seguridad nacional por medio de la cual se le dio mayor poder a los ejércitos para la defensa del territorio en contra del enemigo externo.

Según el Programa de las Naciones Unidas,⁵⁶ que bajo estas circunstancias surge la necesidad de un nuevo paradigma de la lucha mancomunada contra un enemigo interno: la sociedad civil, en la que según la Comisión de Seguridad Humana -CHS- se dan dos dinámicas:

1ra. La seguridad humana responde ante nuevas y viejas amenazas que se incluyen: la pobreza crónica, violencia étnica, trata de personas, cambio climático, las pandemias, el terrorismo internacional, los desastres financieros y otros que van más allá de las nociones tradicionales de seguridad, que se enfocaban primordialmente en las agresiones militares.

2da. La seguridad humana es un enfoque que utiliza diversas oportunidades para abordar las amenazas de una manera integral, tomando en cuenta que las amenazas a la sociedad no se pueden tratar por medio de mecanismos tradicionales. Por el contrario, es necesario abordarla desde la perspectiva del desarrollo, derechos humanos y seguridad nacional. Por consiguiente, como lo afirma Nef, J. (2002) el paradigma de la seguridad humana toma como base la vulnerabilidad mutua afirmando que: *“Esto es, que, en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto -incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente mejor protegidos- están condicionados, paradójicamente, por sus eslabones más débiles. Esto es, mientras exista vulnerabilidad inseguridad extrema en algunos sectores del conjunto, todos somos, en cierta medida vulnerables.*

⁵⁶ -PNUD- Pág. 16 OP. CIT



De este modo, el tema central de la seguridad humana es la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio de análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan, más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de la inseguridad”⁵⁷

En consecuencia, la seguridad ya no va vinculada con la fuerza, sino que toma en cuenta la vulnerabilidad, la reducción de riesgos y contingencias de las personas. Esto dado que las personas están constantemente afectadas por las amenazas globales, así como los diferentes conflictos dentro de los Estados de diversa índole tales como: los estados fallidos, problemas medioambientales, el terrorismo internacional, el narcotráfico, la violencia, la corrupción, el crimen organizado entre otros, reclaman otra visión de la seguridad que tenga como finalidad la protección del ser humano y su comunidad.

Debido a que es imposible proteger la libertad y el bienestar de las personas desde la perspectiva de la seguridad nacional, es necesario contar con una seguridad humana en la que se incluya como elementos fundamentales la seguridad económica, alimenticia, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. En consecuencia, la seguridad humana está supeditada al desarrollo económico, político y social, en contraposición con la concepción estatocéntrica de la seguridad y propone como referente de la seguridad a la persona en lugar del Estado. Sin embargo, ambos conceptos no son excluyentes de la seguridad nacional y seguridad humana.

El concepto de seguridad humana es flexible debido a que está en constante retroalimentación por medio de los paradigmas y enfoques del globalismo, idealismo y los enfoques críticos.

⁵⁷ Nef, Jorge: (2002) “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en: *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, FLACSO-Chile, UNESCO, Chile. Pág. 35



En el surgimiento de la seguridad humana han influido los valores democráticos, el crecimiento de las ONG; y la globalización, así como el impacto de los medios de comunicación durante las crisis humanitarias como en el caso de las pandemias.

En lo que respecta al concepto de seguridad humana, el Consejo de Seguridad Humana del Programa de las Naciones Unidas⁵⁸, en su Informe la Seguridad Humana Ahora define a la seguridad humana como la que protege la vida esencial de todas las vidas humanas que conlleve a la plena realización del ser humano, a la protección de las libertades que son la esencia de la vida, contra vulnerabilidad o amenazas graves universales.

Así como la utilización de procesos basados en las fortalezas y aspiraciones del ser humano y la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que le permitan brindar al ser humano medios de subsistencia y dignidad de la vida humana.

Esta definición establece que la seguridad humana protege a las personas que pueden ser amenazadas por situaciones críticas que afecten lo esencial de la vida, como son el conjunto de derechos humanos referidos a la supervivencia, medios de vida, derechos políticos, económicos, sociales y culturales que son considerados en los instrumentos del derecho internacional.

El informe sobre seguridad humana del Secretario de las Naciones Unidas establece que: *“la seguridad humana pone de relieve la universalidad y la primacía de un conjunto de libertades que son fundamentales para la vida humana y, como tal, no hace distinción alguna entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales por lo que hace frente a las amenazas a la seguridad de manera multidimensional y amplia (...).*

⁵⁸ -PNUD- Pág. 18 OP.CIT.



*La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos*⁵⁹

El "proyecto de vida" es esencial en todas las vidas humanas y ha sido incorporado en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cual está vinculado con la libertad como un derecho de cada persona a elegir su destino. En consecuencia, el Estado debe "generar las condiciones de la vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana."⁶⁰

Por tanto, el Estado debe asumir la responsabilidad de brindar condiciones óptimas de vida que correspondan con la dignidad de la persona humana, implementando medidas positivas que conduzcan a una vida plena y digna, especialmente con las personas que se encuentran vulnerables ante cualquier riesgo.

2.9 ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció que los derechos humanos son fundamentales para la protección a la vida y los servicios esenciales: alimentación, agua potable y salud. Por lo que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha considerado los niveles mínimos para la protección de algunos derechos humanos (derecho a la alimentación, la educación, el trabajo, la salud, agua potable) siendo estos lo básico de los derechos.⁶¹

⁵⁹ Naciones Unidas: *Seguridad humana. Informe del Secretario General, Asamblea General, Sexagésimo cuarto periodo de sesiones (2010). Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/64/701. Pág. 8.*

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999.

⁶¹ Naciones Unidas: Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Sexagésimo tercer periodo de sesiones, A/63/274, 13 de agosto de 2008.



De acuerdo con lo indicado por la Organización de las Naciones Unidas la seguridad humana se resume en: La libertad para vivir sin miedo o temor (*freedom from fear*); la libertad para vivir sin miseria o necesidad (*freedom from want*) y la libertad para vivir en dignidad. A estas libertades hacía referencia el Secretario de las Naciones Unidas Kofi Annan (2005) al indicar que: "los hombres y mujeres de todas partes del mundo *tienen derecho a ser gobernados por su propio consentimiento, al amparo de la ley, en una sociedad en que todas las personas, sin temor a la discriminación ni a las represalias, gocen de libertad de opinión, de culto y de asociación. También deben verse libres de la miseria, de manera que se levanten para ellas las sentencias de muerte que imponen la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas, y libres del temor, de manera que la violencia y la guerra no destruyan su existencia y sus medios de vida*".⁶²

Estas libertades a las que se hace referencia representan la probabilidad y facultad de ejercer derechos que son contenidos en la esencia vital de todas las vidas humanas y están relacionadas con los derechos de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

De acuerdo con el Informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010) se estableció que la seguridad humana se basa en el entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Además, es un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar de su población y la estabilidad.

De acuerdo con lo indicado la seguridad humana la constituyen las libertades: libertad de la ausencia de necesidades, ausencia de miedo y la libertad de poder actuar por sus propios medios. Por tanto, que la seguridad humana reúne los enfoques hacia la paz, desarrollo humano y derechos humanos.

⁶² Naciones Unidas. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Asamblea General, Quincuagésimo noveno periodo de sesiones. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

GRÁFICO No. 1

LA SEGURIDAD HUMANA VINCULA TRES ENFOQUES



Fuente: Adaptado de: Mehrnaz Mostafavi, Human Security Unit, OCHA - PNUD- Pág. 22

2.10 PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD HUMANA

Los principios de la seguridad humana provienen de su definición, de la teoría a la práctica y el centro del análisis lo constituyen las personas y las comunidades con la finalidad de comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y los planes de acción. Estos principios se pueden clasificar en:

Centrado en las personas. Las personas son el centro del análisis para la seguridad humana y toman en cuenta las amenazas a la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas.



Según las Naciones Unidas⁶³, esto refiere que la seguridad humana se ocupa de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, especialmente las más vulnerables, se ven fuertemente amenazadas. Un elemento fundamental para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales para que conjuntamente brinden a las personas los elementos fundamentales para el logro de la paz, el desarrollo y el progreso humano.

Multisectorialidad. Toma en cuenta las amenazas que atentan contra la seguridad nacional y seguridad humana y sus causas, que se relacionan con economía, alimentación, salud, medio ambiente, seguridad personal, comunitaria y política. A estas dimensiones de la seguridad humana hizo referencia el Informe de Desarrollo Humano de 1994.

Las amenazas a la seguridad humana pueden interconectarse y provocar otras amenazas, tal es el caso de un conflicto violento que puede conducir a privaciones y pobreza y este al mismo tiempo conducir a las enfermedades infecciosas o déficits educativos.

Además, una amenaza que esté afectado un área determinada puede ampliarse a una región y provocar consecuencias negativas que atenten contra la seguridad regional o internacional. Este principio las Naciones Unidas lo denomina las medidas exhaustivas⁶⁴. Toman en cuenta la manera en cómo se comprende una amenaza que puede repercutir negativamente en las libertades universales e interdependientes: "el derecho a una vida libre de temor y de la miseria, así como en el derecho de una vida digna" hace que la seguridad humana exija respuestas de carácter exhaustivo, multisectorial y que involucren colaboración.

⁶³ Seguridad Humana en las Naciones Unidas. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (2012) Pág. 5

⁶⁴ OP. CIT Pág. 5



De esta manera se asegura la coherencia, se elimina la duplicación por medio de la promoción de soluciones integrales que conducen a mejoras más eficaces y tangibles en la cotidianidad de las personas.

Integralidad. La seguridad humana requiere de perspectivas integrales que articulen la necesidad de dar respuestas comprensivas y multisectoriales, que permitan la interrelación de seguridad, desarrollo y derechos humanos. Además, le brinda la misma importancia a los derechos civiles, políticos, sociales y culturales, tratando las amenazas que surjan tanto dentro como fuera de las fronteras de los países y de esta forma fomenta la cooperación regional y multisectorial.

Contextualizado. La seguridad humana toma en cuenta que las inseguridades varían entre países y comunidades, las causas y la forma en que se expresan dependen de la interacción de elementos internacionales, regionales, nacionales y locales, por lo que fomenta soluciones adecuadas a cada situación particular o en contextos específicos, las percepciones que tienen las personas sobre las vulnerabilidades y los miedos, así como la identificación de las necesidades en momentos de un conflicto y la propuesta de soluciones de acuerdo con las realidades.

Las Naciones Unidas reconocen que las causas y las manifestaciones de las amenazas varían entre los países y dentro de ellos, según las situaciones. La seguridad humana promueve soluciones impulsadas por las realidades locales y basadas en las necesidades, la vulnerabilidad y las capacidades reales de los gobiernos y las personas.

Prevención. La seguridad humana toma en cuenta la prevención ante las amenazas y vulnerabilidades, poniendo énfasis a la prevención temprana en vez de la tardía, ahorrando con esto tiempo, dinero y esfuerzo. Implementa estrategias



de protección y empoderamiento para disminuir los efectos dañinos que empeoren una situación determinada y brindar ayuda a las víctimas a recuperarse.

En las medidas orientadas a la prevención, las Naciones Unidas⁶⁵ indican que al examinar las causas básicas de una amenaza determinada, la seguridad humana identifica los cambios estructurales (externos o internos) y los de comportamiento que se necesitan para ayudar a disminuir los efectos, así como evitar la repetición de amenazas en el futuro.

Protección. Las Naciones Unidas refieren que el marco de protección y empoderamiento garantiza el desarrollo de respuestas apropiadas ante una amenaza particular. Sin embargo, es necesario combinar de arriba abajo, normas, procesos e instituciones, así como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, la buena gobernanza e instrumentos de protección social, en el que los procesos participativos apoyan la función importante que desempeñan las personas como agentes en el ejercicio de sus libertades y responsabilidades fundamentales. Esto permite que la seguridad humana mejore la capacidad local, fortaleciendo las redes sociales y asegura la coherencia en la asignación de recursos y en las políticas.

⁶⁵ OP. CIT. Pág. 5



TABLA No. 2

DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD HUMANA Y EJEMPLOS DE AMENAZAS

Dimensión	Ejemplos de amenazas
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo
Seguridad alimentaria	Hambrunas, escasez de alimentos
Seguridad de la salud	Enfermedades infecciosas mortales, alimentación insegura, desnutrición, falta de acceso a salud básica
Seguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos desastres naturales contaminación
Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil
Seguridad comunitaria	Tensiones interétnicas, religiosas y otras similares
Seguridad política	Represión, violación de derechos humanos

Adaptado de United Nations Trust Fund for Human Security: Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los seres humanos. -PNUD- Pág. 24

2.11 ESTRATEGIAS DE LA SEGURIDAD HUMANA

De acuerdo con la Comisión de la Seguridad Humana de la Organización de las Naciones Unidas, se definen como estrategias las que establecen los Estados, los organismos internacionales, las Organizaciones no gubernamentales y el sector privado para coordinar acciones para implementar medidas preventivas ante cualquier amenaza contra la seguridad humana, la que requiere de protección integral y preventiva para afrontar desastres naturales, crisis financieras y/o conflictos.



Es responsabilidad de los Estados brindar protección integral a los seres humanos, a la sociedad civil, a las ONG y a los organismos internacionales que juegan un papel fundamental en esta protección. Con el propósito de habilitar a las personas para sobreponerse a las situaciones difíciles, es necesario establecer medidas para desarrollar sus capacidades y que sean artífices de su propio destino, por lo que hay que empoderarlas para que desarrollen sus potencialidades y participen en la propuesta de soluciones para la seguridad humana y de otras personas. De esta manera se evitarán riesgos y demandarán mejorar la protección personal en concordancia con lo que establece el informe de Desarrollo Humano de 1994, en el que sobresale el concepto de seguridad humana en el que las personas deben asumir la responsabilidad de cuidarse a sí mismas, aprovechar las oportunidades de satisfacer sus necesidades esenciales y poderse ganar la vida.

2.12 INCIDENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA SEGURIDAD HUMANA

La seguridad social es un derecho que tiene toda persona a tener una protección integral y a la satisfacción a sus necesidades, por medio del cual los Estados se organizan para implementar un sistema de seguridad social justo, ecuánime y equitativo para atender a la sociedad. Esto contribuirá con la seguridad humana en la medida que la persona esté libre de vulnerabilidades y riesgos, por medio de la implementación de programas preventivos que aseguren la supervivencia y el acceso a una vida digna.

El Estado debe ejecutar políticas sociales que garanticen la seguridad social y el bienestar social de la población por medio de los programas de salud, vejez, sobrevivencia, discapacidad, protección en caso de accidentes dentro del trabajo, pensiones y jubilaciones, las cuales están garantizadas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.



Con la implementación de los programas de seguridad social, a los cuales toda la población debe tener acceso, se garantiza la seguridad humana, vinculado a esto el desarrollo de políticas públicas del Estado, para dar cumplimiento a los convenios en el marco de los derechos humanos relacionados con la seguridad social. Por medio de estos se brinda una protección integral a la población en programas de salud preventiva, recreación, previsión y vivienda.



CAPÍTULO III

3.1 LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA

En este capítulo se presenta un análisis de la seguridad social en Guatemala, partiendo de sus antecedentes, el perfil de los sistemas de salud y sus determinantes. Estos deben ser estudiados y ser considerados en las políticas de seguridad social, además de la previsión social, sistemas de protección social tanto contributiva como no contributiva y la cobertura del sistema de seguridad social. Se hace un análisis de los servicios que brinda el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a partir de su creación y los servicios que presta a la población afiliada. Además, se presenta un análisis de la seguridad social para los trabajadores de la economía informal. Luego se analizan los convenios internacionales referentes a la salud y seguridad de los trabajadores ratificados por Guatemala. Finalmente, se realiza un análisis del régimen jurídico de la seguridad social en Guatemala.

3.2 ANTECEDENTES

Como antecedente de la legislación laboral-social en Guatemala surgen las "Leyes Indias" (compiladas en 1680), las que fueron un medio de la corona española para limitar los abusos que se cometían en contra de los indígenas. Una de las disposiciones encontradas dentro de las mismas es la jornada laboral de 8 horas. Sin embargo, de su aplicación no hay evidencia concreta, pero constituyen un anticipo de la legislación laboral. Estas leyes fueron renovadas entre 1835 y 1851 por medio de las legislaturas estatales y republicanas de Guatemala, ya en 1877 se dictan nuevas disposiciones de carácter laboral. Fue hasta 1894 cuando se dictó la "Ley de Trabajadores", que contenía elementos esenciales, pero no se llegaron a implementar.⁶⁶

⁶⁶ Información del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- En Caché white.lim.ilo.org/.../tallernac_segssoc_antecedentessssguatemala.pp



En 1906 se estableció la "Ley Protectora de Obreros sobre Accidentes de Trabajo", que contenía normas sobre la previsión social en las que se incluía: prestaciones sociales a los trabajadores en casos de accidentes profesionales, asistencia médica por enfermedad, maternidad, subsidios en dinero en caso de discapacidad y pensiones vitalicias para discapacidades permanentes. Esta ley no se llevó a la práctica, únicamente se quedó en papel.⁶⁷

Fue hasta en la Constitución de 1921 en la que se establecieron principios muy generales referentes a la seguridad social e instituciones laborales que en ese entonces sobresalían a nivel internacional.

En 1926 se promulgó la "Ley del Trabajo", la cual contenía aspectos en materia laboral y su aplicación, dentro de esta se incluía la jornada de 8 horas diarias y 48 a la semana, protección del salario, descanso semanal, protección al trabajo para mujeres, menores y madres obreras.

En 1932 se promulgó el decreto que contenía el sistema de jubilaciones, pensiones y montepíos para funcionarios y empleados públicos.

En 1944, luego de la Revolución de Octubre se emite el Decreto 47, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y dentro de la misma se estableció la función de la Secretaría de Gobernación, Trabajo y Previsión Social. En esta se incluía la implementación y funcionamiento de los sistemas del seguro social para cubrir los casos de enfermedad, incapacidad, vejez, desempleo y muerte del trabajador.

Durante del Gobierno de la Revolución se gestionó la llegada de dos técnicos en materia de Seguridad Social, Lic. Óscar Barahona Streber (costarricense) y el Actuario Walter Dittel (chileno), quienes realizaron un estudio sobre las condiciones económicas, geográficas, étnicas y culturales de Guatemala, como producto de este estudio publicaron el libro: *Bases de la Seguridad Social en Guatemala*.

⁶⁷ Información del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- - En Caché white.lim.ilo.org/.../tallernac_seg_soc_antecedentessssguatemala.pp



En 1946 el Congreso aprobó la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- que con pequeñas modificaciones aún está vigente. La Junta Directiva del IGSS emitió en junio de 1947 el Reglamento sobre la Inscripción de Patronos (con 5 o más trabajadores), con lo que empezó a implantarse el régimen de seguridad social.

En diciembre de 1947, la Junta Directiva aprobó el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes de Trabajo. Este programa se inició en Guatemala en enero de 1948. En 1949, el IGSS extendió y amplió su protección al accidente común, de causas y condiciones similares al de accidente de trabajo, y los concentró en un solo programa: Programa de Protección a los Accidentes en General, el cual hasta en 1978 se extendió a todos los departamentos del país.

El programa sobre Protección Materno-Infantil se inició en mayo de 1953, empezando por el departamento de Guatemala y a cuyos beneficios tenían derecho la mujer trabajadora afiliada, la esposa o conviviente del trabajador afiliado, los hijos de afiliados y beneficiarios. El programa de Protección a la Enfermedad y Maternidad se inició en 1968.

El programa de protección a la Invalidez, Vejez y Sobrevivencia se aprobó en 1977. Este programa incluyó además de los trabajadores particulares a los trabajadores del Estado pagados en planilla afiliados al régimen del IGSS. En 1988 se emitió el decreto que regula actualmente las clases pasivas del Estado.

El CAMIP (Centro de Atención Médica Integral para Pensionados) fue instituido por la constitución vigente desde 1986. Comprende la cobertura gratuita del IGSS en atención de salud a las personas que tengan derecho a recibir del Estado jubilación o pensiones, de conformidad con la Ley de Clases Pasivas.



En lo referente a las perspectivas de la seguridad social en Guatemala, Gehler Mata, C. (2002) indica que: a) El Estado debe conceder prioridad a las políticas e iniciativas sociales institucionales destinadas a ampliar la cobertura de la seguridad social y el programa de salud integral; b) La seguridad social, la calidad de vida y la salud integral no solo revisten gran importancia para el bienestar de los trabajadores (grupo más vulnerable y débil de las tres columnas de grupos sociales que en el esquema guatemalteco sostienen el sistema), de sus familias y de su comunidad, sino que, de gestionarse adecuadamente, mejoran significativamente el desarrollo integral colectivo; c) La relativa eficiencia en algunos de los aspectos de la salud pública, que evita muchas muertes prematuras y prevenibles, está aumentando la acumulación de adultos mayores,- fenómeno demográfico conocido como envejecimiento de la población-, que empieza a afectar los sistemas de pensiones basados en la capitalización, como a los basados en el reparto; d) Los interlocutores sociales, que de hecho mantienen el sistema, tienen un importante papel que desempeñar en la gestión de la seguridad social y los programas concretos de salud integral comunitaria; no puede ni debe marginarse a ninguno de ellos⁶⁸.

En lo que respecta al modelo de Seguridad Social y cobertura de salud integral, Gehler Mata, C. (2002) Indica que la seguridad social y la salud integral son importantes para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de todo el grupo social que constituye su entorno⁶⁹. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social y contribuir a garantizar la paz y la integración social. Debe formar parte de la política social del gobierno y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza.

⁶⁸ Gehler Mata, C. (2002) Seguridad Social en Guatemala. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Revista Momento Págs.1, 2, 3

⁶⁹ IBID Pág. 3



Por medio de la solidaridad social nacional y distribución equitativa de la carga, debe contribuir al fortalecimiento de la dignidad humana, a la equidad y justicia social.

Además, indica que la seguridad social y la salud pública integral, administradas correctamente, mejoran la calidad de vida al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. También inciden en el aumento de la productividad, pues una economía sólida y creciente y una política de mercado laboral activa, constituyen instrumentos valiosos para el desarrollo socio-económico sustentable y sostenido.

Entre los diferentes regímenes de asistencia social y salud los hay universales, colectivos y públicos o privados. La función prioritaria de la sociedad por medio del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de los servicios de seguridad social y salud pública.

3.3 PERFIL DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN GUATEMALA

Guatemala está constituida por una población actual de 16,193,434 de personas; de la cual 7,892,855 (48.7%) son hombres y 8,300,579 (51.3%) mujeres. Tiene un territorio con una extensión de 108,889 kilómetros cuadrados, lo que refleja un promedio de 120 habitantes por kilómetro cuadrado. El 40% de la población es menor de 15 años y el 41% es indígena.⁷⁰

Se establece que más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y más del 21% vive en extrema pobreza. En todos los departamentos, 1 de cada 2 habitantes vive en condiciones de pobreza. El 67% de los trabajadores no pertenece a una empresa o no están registrados en una planilla por lo que no aparecen inscritos como afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

⁷⁰ Perfil de los Sistemas de Salud de Guatemala, Organización Panamericana de la Salud. Washington D. C (2007) Pág. 3



La tasa de mortalidad y natalidad ha descendido en los últimos 15 años a nivel nacional. La esperanza de vida al nacer se ha incrementado para los hombres de 59.78% a 63.01 % entre los quinquenios 1990-1994 y 2000 - 2005 y en mujeres de 65.54% a 68:70% en los mismos periodos.

El perfil de morbilidad se ha caracterizado por diversas enfermedades infecciosas y diarreicas agudas, así como nutricionales en menores de cinco años. La tasa de mortalidad es provocada por enfermedades transmisibles como una de las principales causas, sin embargo, las defunciones por enfermedades cardiovasculares y tumores se ha incrementado.

De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística INE, en 2012 la principal causa de muerte fue por neumonía (21.7%), le siguieron Infarto agudo (16.1%), Diabetes Mellitus (11.9%)⁷¹ .

Cabe destacar que el grupo más vulnerable de mortalidad es la niñez de la población rural indígena, que tienen poco acceso a los servicios de salud.

El Ministerio de Salud y Asistencia Social -MSPAS- es el ente rector de la salud en el país, gerencia todos los procesos de salud de acuerdo a las políticas del gobierno. La responsabilidad del Ministerio de Salud es compartida con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales para asegurar y proporcionar servicios, financiamiento y funciones de salud pública. La provisión de los servicios de salud está segmentada y fragmentada debido a que cada entidad atiende a una población que tiene acceso a servicios diferenciados.⁷²

⁷¹ Instituto Nacional de Estadística -INE- Caracterización Estadística República de Guatemala (2012). Pag.19

⁷² Perfil de los Sistemas de Salud. OP.CIT. Pág. 4



Para poder atender a la población el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cuenta con 1,304 centros de atención de diversa categoría. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuenta con 139 centros de atención. Por otro lado, está el servicio que presta el sector privado integrado por hospitales, sanatorios, clínicas, farmacias y laboratorios, los cuales son autorizados por el Ministerio de Salud. Luego está el sector no lucrativo integrado por las Organizaciones no Gubernamentales quienes brindan servicios de salud a la población y actualmente son más de mil. Esto sin dejar por un lado a la medicina alternativa o tradicional que es brindada en las diversas comunidades.

En lo referente a la formación del recurso humano profesional en salud, esta es responsabilidad de las universidades de San Carlos de Guatemala y universidades privadas, quienes forman a médicos y cirujanos ofreciendo esta carrera en la ciudad de Guatemala, así como Quetzaltenango. Las universidades privadas la brindan en occidente y en el norte de Guatemala.

A partir de 1998 se diseñaron las normas de atención de los programas prioritarios como parte de la reforma de salud, posteriormente en el 2005 fueron actualizados y en el 2006 se socializaron a través de un Diplomado dirigido al personal responsable que brinda atención primaria en salud.

Dentro de los medios para descentralizar las políticas de salud están los Consejos de Desarrollo, las municipalidades y la organización de la sociedad civil, quienes a partir de 1994 se distribuyen el 10% del presupuesto del Estado por medio de las municipalidades. Por lo que el financiamiento de los sistemas de salud proviene de las asignaciones presupuestarias que realiza el gobierno central del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y los aportes que brinda la Cooperación Internacional. Por muchos años el porcentaje de los gastos en el sector de salud estaba muy por debajo del Producto Interno Bruto -PIB-, sin embargo, a partir de 2003 ha mostrado un incremento del 15% con respecto de 1999.



En 1996 se inicia la reforma a los servicios de salud por medio del Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud -PMSS-, el cual ha sido financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.⁷³

Con la reforma financiera del Sistema de salud en Guatemala se ha iniciado el proceso de descentralización por medio de las Direcciones de las Áreas de Salud, quienes ejecutan los presupuestos y celebran contratos con organizaciones prestadoras de servicios con la finalidad de tener mayor cobertura de los servicios de salud y por ende atender a un mayor número de la población. Esto se ha incrementado en un 66% a partir del 2004.

El Sistema Integral de Atención en Salud -SIAS- ha sido la principal estrategia del Ministerio de Salud para atender a un mayor número de la población, específicamente en el primer nivel de atención en especial a la mujer, niñez y riesgos ambientales.

El departamento con mayor población indígena ha sido atendido en un 30% a través del -SIAS- en función a la infraestructura y los recursos humanos existentes. El Ministerio de Salud tiene una cobertura de 3.3 millones de habitantes.

Durante el 2006 se implementó el Programa de Investigaciones Universitarias de Desarrollo Humano por medio del proyecto denominado La construcción social del futuro de la salud en Guatemala el Mapeo Político y aproximación a las visiones de futuro de Actores de Salud por medio del cual se logra la participación de la sociedad civil, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, quienes reconocen que el Ministerio de Salud y Asistencia Social constituye el eje estratégico en el proceso de gestión de lo público en el sector de salud.

⁷³ Análisis de las reformas del Sector Salud en la Sub-Región de Centro América y la República Dominicana julio 2002, LACRSS Citado en el Perfil de los Sistemas de Salud. Pág. 5 OP.CIT.



Esto permitió visualizar a 37 actores en la toma de decisiones relacionados con la salud, por medio de la participación de instituciones de salud, municipalidades, organismos internacionales, funcionarios públicos y universidades, quienes aportaron en el proceso de cambio definidos por el sector salud y han sido financiados con fondos reembolsables con partida nacional. Esto demuestra la participación y control social en el fortalecimiento de la democracia en los aspectos de salud⁷⁴.

3.4 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

La Organización Mundial de la Salud -OMS- es una entidad que pertenece a la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, cuya función es la coordinación con diferentes países aspectos de la salud. Estos países se encuentran representados en la Asamblea Mundial de la Salud, que se reúne una vez al año y es el órgano rector de la institución. Actualmente la OMS está integrada por 193 Estados miembros.

Es necesario destacar que los orígenes de la Organización Mundial de la Salud datan de 1945, año en el que varios países plantearon la necesidad de crear un organismo dentro de las Naciones Unidas que velara por la salud. El 7 de abril de 1948 se estableció la constitución de la OMS, teniéndose ese mismo año la primera Asamblea en Ginebra.

Las funciones de la Organización Mundial de la Salud de conformidad con el Programa General de Trabajo (2006-2015), establecen 6 ejes fundamentales de la Salud:

1. Ofrecer un liderazgo en temas cruciales para la salud y participar en alianzas, cuando se requieran actuaciones conjuntas
2. Determinar las líneas de investigación y estimular la producción y aplicación de conocimientos valiosos
3. Establecer normas, promover y seguir de cerca su aplicación práctica

⁷⁴ Perfil de los Sistemas de Salud de Guatemala, Pág. 5 OP.CIT.

- 
4. Formular opciones de política que aúnen principios éticos y de fundamento científico
 5. Prestar apoyo técnico, catalizar el cambio y crear capacidad institucional duradera
 6. Seguir de cerca la situación en materia de salud y determinar las tendencias sanitarias⁷⁵

Dentro de los organismos que integran la Organización Mundial de la Salud está la Oficina Sanitaria Panamericana, que es la Secretaria de la Organización Panamericana de la Salud -OPS-. Su misión principal es la cooperación técnica con los países miembros y estimular la cooperación entre ellos para que conserven un ambiente saludable y avancen hacia el desarrollo humano sostenible para que la población de las américas alcance la salud para todos y por todos.

La Organización Panamericana de la Salud es un órgano del Sistema de Naciones Unidas y su función principal es actuar como Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Dentro del sistema Interamericano es el organismo especializado en salud.

La estrategia de la OPS/OMS para Guatemala es apoyar los esfuerzos nacionales que promuevan la paz y la justicia social, alcanzadas mediante la participación ciudadana en la producción social de la salud.

La última estrategia divulgada oficialmente por OPS es la Estrategia de Cooperación para Guatemala 2006-2010. Esta tenía como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento de capacidades duraderas en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para sostener la descentralización de los servicios de salud mental y desarrollar la atención de base comunitaria.

⁷⁵ Estas funciones básicas se han descrito en el Undécimo Programa General de Trabajo, que proporciona el marco para el programa de trabajo, el presupuesto, los recursos y los resultados a nivel de toda la organización. Títulado "Contribuir a la salud", el programa abarca el periodo de diez años que va de 2006 a 2015.



SEGEPLAN se encuentra a la espera de la nueva estrategia. No obstante, en diciembre 2012 la OPS, por medio de su Representante para Guatemala, indicó que aún no contaban con una versión final de la misma.

Sin embargo, los resultados de los proyectos del Plan Bienal de OPS vigentes a 2012 continúan evidenciando que su principal contraparte de Gobierno es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

De acuerdo con los informes de la OPS se establece que desde 1997 la institución ha coordinado esfuerzos con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en su estrategia de implementación del Programa de Extensión de Cobertura de los Servicios de Salud en el primer nivel de importancia prestándole especial importancia a grupos excluidos. Según datos de la OPS se proporcionó en 2001 un paquete básico de servicios de salud a 3,084,078 habitantes (45% de población sin acceso) por medio de 154 convenios con Prestadoras de Servicios de Salud.⁷⁶

Por otro lado, cabe resaltar el apoyo que ha brindado la OPS al MSPAS en apoyar a los damnificados del Conflicto Armado Interno. Esto en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, especialmente hacia la población indígena, la población desarraigada, desmovilizados y población agrícola migrante.

Las áreas que ha atendido en Guatemala la OPS están en los programas de: Salud en el Desarrollo, Salud y Ambiente, Promoción y Protección de la Salud, Prevención y Control de Enfermedades, Políticas y Sistemas de Salud, Cooperación Técnica entre países y Cooperación Técnica Descentralizada, Salud Familiar y Comunitaria, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Acceso Universal a Servicios, Tecnologías de Salud Epidemiología y Prevención y Control de Problemas.

La modalidad de cooperación de la OPS ha consistido en: Asistencia Técnica No Reembolsable Cooperación en especie. Cooperación financiera no reembolsable (Plan piloto de OPS en el 2010 a través del sistema de cuenta única).

⁷⁶ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- Perfil Ejecutivo de la Organización Panamericana de la Salud –OPS-(2012)



De conformidad con el Diálogo para la Inversión Social en Guatemala, Análisis de la Política 3, elaborada por la USAID, se establece que en Guatemala existen dos enfoques en el desarrollo del concepto de rectoría, sus funciones, atributos y mecanismos, siendo estos el modelo de la Organización Panamericana de la Salud y el modelo de la Organización Mundial de la Salud.⁷⁷

El modelo de la OPS

El concepto de rectoría en el modelo de la Organización Panamericana de la Salud -OPS- se asocia con cambios que experimentaron los sistemas de salud de la región de las Américas a partir de las reformas sectoriales de salud de la década de 1990 (Boffin 2002; Travis y Cols. 2001; OPS 2002).

En este modelo, la preocupación principal es la separación de funciones del sistema de salud: rectoría, financiamiento, aseguramiento, compra y prestación de servicios. Bajo esta separación de funciones se considera importante fortalecer la autoridad sanitaria nacional para que desempeñe la rectoría del sistema (OPS 2002; OPS 1997). Al inicio de los procesos de reforma se pensaba que los países de la región implementarían la separación de funciones, principalmente el financiamiento y la prestación de servicios. Sin embargo, luego de más de una década de reformas, la mayoría continúa integrando varias de las funciones arriba mencionadas (OPS 2007b).

A partir de 2000 la OPS integró la rectoría dentro del concepto de las “funciones esenciales de la salud pública” (OPS 2000). Actualmente, el modelo define 6 tareas que deben desarrollar las autoridades sanitarias. Dependiendo del grado de descentralización y de la separación de funciones, los ministerios nacionales de salud tendrán un mayor o menor espectro de estas competencias (OPS 2002).

⁷⁷ Destino del Sistema de Salud en Guatemala –USAID-(208)
www.proyectodialogo.org/documents/salud/politica_salud_03.pdf



La rectoría en el modelo de la OMS

La Organización Mundial de la Salud -OMS- ha desarrollado un marco conceptual para analizar y evaluar el desempeño de los sistemas de salud (OMS 2000). Dicho modelo identifica que todos los sistemas de salud, independiente de la forma en que están organizados, implementan 4 funciones principales: a) rectoría, b) generación de recursos (personal, infraestructura y conocimiento), c) financiamiento, y d) prestación de servicios. Estas cuatro funciones interactúan para alcanzar los tres objetivos centrales de todos los sistemas de salud: a) capacidad de respuesta a las expectativas en salud de la población, b) equidad en la contribución financiera al sistema (justicia), y c) mejora de las condiciones de salud de la población. En lo que respecta a rectoría, se identifican 3 tareas principales: a) proveer de visión y dirección al sistema de salud, b) recolectar y utilizar inteligencia, y c) influir hacia la consecución de las metas del sistema de salud por medio de la regulación y otros medios. A diferencia de OPS, en el modelo de la OMS no se busca resaltar la separación de funciones sino hacer énfasis en que, con independencia de la forma como se organicen los sistemas de salud y las reformas que tengan, el Estado es responsable último de su desempeño en cuanto a alcanzar niveles adecuados de salud y bienestar de los ciudadanos (McKee 2001; Travis y Cols. 2001; McKee & Janson 2001). Este concepto de rectoría se acerca a la interpretación de una buena gobernanza del sistema de salud. También busca un rol activo del Estado y la expresión de principios éticos dirigidos a obtener resultados aceptables en los niveles de salud de la población (Saltman & Ferroussier-Davis 2000). El modelo de la OMS reconoce que, como resultado de la organización de los sistemas de salud, es posible que algunas de las funciones de rectoría se deleguen a otros ministerios u agencias (finanzas, planificación, contraloría de cuentas) o a otros niveles de gobierno (provinciales, municipales, etcétera). Sin embargo, es el Ministerio de Salud (o su equivalente) el responsable último de que la rectoría sea efectiva dentro del sistema de salud. La capacidad de rectoría se considera tan importante que se plantea que la efectividad en la rectoría influye en las otras funciones esenciales de los sistemas de salud. (Travis y cols. 2001).



Situación de la rectoría en Guatemala

El Código de Salud designa al MSPAS como el ente rector de la salud en el país (Decreto 90-97, art. 9). Para la conducción se definen competencias específicas en coordinación con otros ministerios y secretarías de gobierno (agricultura, ganadería y alimentación, ambiente y recursos naturales, seguridad alimentaria) y con los gobiernos municipales.

Aun cuando existe claridad jurídica sobre la responsabilidad del MSPAS como ente rector, en la práctica se enfrentan limitaciones al no explicarse cómo se ejerce la misma con respecto del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y las organizaciones del sector privado lucrativo. Al respecto, el Código de Salud en su Artículo 9 se refiere únicamente a la coordinación, como lo hace también con respecto de las instituciones formadoras del recurso humano en salud.

3.5 DETERMINANTES DE SALUD

De conformidad con el Perfil de los Sistemas de salud los determinantes de salud están los clasificados de la siguiente manera⁷⁸:

Determinantes Políticos:

Los que están referidos a la organización del Estado y la forma en que se descentralizan las acciones por medio del Ministerio de Salud. La desconcentración de la función presupuestaria del Ministerio de Salud y Asistencia Social se realiza por medio de las Direcciones de Área de Salud, siendo estas direcciones las responsables de elaborar el plan operativo anual en los que se incluyen los presupuestos de las acciones a ejecutar en sus áreas respectivas, las cuales se consolidan por medio de las unidades de planificación y presupuesto a nivel central.

Con la reforma institucional implementada en el Ministerio de Salud se ha permitido brindar mayor acceso a grupos vulnerables a programas básicos de salud.

⁷⁸ Perfil de los Sistemas de Salud. Págs. 17,22 OP: CIT:



Así como por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se hace realidad la Política de Descentralización con la participación del ejecutivo, municipalidades y la sociedad civil. A esto se suma a esto la asignación del 10% del Presupuesto del Estado a las municipalidades para los proyectos de desarrollo a partir de 1994.

En el Perfil de los Sistemas de Salud Guatemala (2007) se indica que: *"Para el período 2004-2008 las prioridades de salud están plasmadas en los Lineamientos del Plan Nacional de Salud que incluye las siguientes políticas: a) Fortalecimiento del Papel Rector del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; b) Satisfacción de las necesidades de salud de la población guatemalteca mediante la entrega de servicios de salud con calidad, calidez, equidad, con enfoque intercultural y de género en los diferentes niveles de atención; c) Fortalecimiento del proceso de desconcentración y descentralización de las competencias, responsabilidades, recursos y poder de decisión a las áreas de salud y hospitales; d) Adquisición y provisión de insumos en forma oportuna para el desarrollo de las acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud; e) Modernización del sistema de gestión administrativo-financiero y de planificación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como elemento básico de apoyo a la presentación de servicios de salud, f) Fortalecimiento del desarrollo y administración de los recursos humanos en salud, g) Promoción de acciones de apoyo al saneamiento del medio que mejoren la calidad de vida de la población, y h) Protección a la población de los riesgos inherentes al consumo y exposición de alimentos, medicamentos y sustancia nocivas a la salud."*⁷⁹

Determinantes Económicos:

Los determinantes económicos los constituyen la manera en cómo el Estado percibe los ingresos de diferentes fuentes. Sus porcentajes son determinantes para el Producto Interno Bruto, lo que le permite al Estado realizar las asignaciones presupuestarias el sistema de salud guatemalteco.

⁷⁹ Perfil de los Sistemas de Salud. Pág.18 OP.CIT.



Según los sistemas de Protección Social en América Latina (2013), el crecimiento económico en Guatemala y la creación de empleo han sido volátiles durante las últimas dos décadas. Por lo tanto, el principal problema del empleo que persiste cada día es el informal más que el desempleo.

En Guatemala, 6.4 de cada 10 personas estaban ocupadas en el 2006, mientras que la tasa de desempleo ese mismo año era de 3.5%. Esto ha aumentado en los últimos años sin que en la actualidad existan políticas de los gobiernos de turno para reducir esta brecha.

En el referido documento se indica que: *“En Guatemala, el gasto público social como porcentaje del PIB ha crecido del 6,5% al 8,1% entre 1998 y 2009, de la mano de un aumento del gasto social per cápita y del gasto social como proporción del gasto público total. Sin embargo, el gasto social tanto per cápita como porcentaje del gasto público total ha tenido una gran variabilidad en este período. Además, el gasto social en Guatemala es considerablemente bajo si se compara, por ejemplo, con el gasto social en Costa Rica”*⁸⁰.

De acuerdo con el Sistema de Salud y su Financiamiento, durante los últimos 15 años se ha dado un crecimiento económico con un promedio anual del 2.4%, sin embargo, el mayor crecimiento se reportó en 2005 con un 3.2%. Entre 2000 y 2005 se reportó un incremento económico en el comercio del 0.13%, producto de la agricultura, silvicultura, caza y pesca. Este aporte se ha mantenido en promedio entre el 22.5 y 22.9 % en los últimos 5 años⁸¹.

Por otro lado, la industria manufacturera se mantiene como tercer rubro de aporte económico y la actividad de transporte, almacén y comunicaciones es el cuarto rubro de la economía nacional.

⁸⁰ Sistemas de Protección Social y el Caribe: Guatemala. Martínez Franzoni Juliana (2013) Naciones Unidas CEPAL Págs. 9, 10.

⁸¹ Perfil de los Sistemas de Salud. Pág. 18 OP.CIT.



Determinantes Sociales:

Los determinantes sociales están referidos al crecimiento poblacional y su ubicación en las diferentes áreas geográficas por sexo, edad, grupo étnico, así como las condiciones de pobreza y pobreza extrema en las que vive la población, nivel de alfabetismo, violencia intrafamiliar y otros. Estas estadísticas se basan en los censos y la ENCOVI que realiza el Instituto Nacional de Estadística para poder brindar la atención en salud. *"La prevalencia de violencia intrafamiliar reportada en la ENCOVI 2000 fue de 33% en la población no indígena y 22% en la indígena. Las estadísticas de Violencia Intrafamiliar del INE reportaron un total de 8231 casos en el año 2004, siendo el 86% víctimas mujeres, y de ellas el 58% en no indígenas; en el 85% de los casos los agresores fueron esposos o convivientes"*⁸².

Determinantes Medio Ambientales:

Los determinantes ambientales están referidos a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, cuya responsabilidad le corresponde al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Este formula y ejecuta las políticas ambientales y de recursos naturales con la finalidad de promover el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, previniendo la contaminación y disminuir el deterioro ambiental.

En tal virtud el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ejecuta acciones para la regulación y vigilancia de riesgos ambientales relacionados con la salud, entre estos: calidad de agua entubada para el consumo, disposición de excretas, manejo de desechos sólidos y tóxicos, control de alimentos industrializados y ventas de los mismos que llenen las condiciones higiénico sanitarias. Con la entrada en vigencia del Tratado del Libre Comercio -TLC- el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, ha coordinado acciones y esfuerzos para el control e inocuidad de los alimentos que compiten en el mercado internacional.

⁸² IBID Pág. 19



En lo referente a los servicios de agua potable y saneamiento a los que tiene derecho la población, no existe institución alguna que se encargue de regular este servicio, sino que les corresponde a las municipalidades de conformidad con el Código Municipal. *"Se estima que menos del 40% del agua de consumo humano recibe desinfección en las áreas urbanas y menos del 15% en el área rural. Un 4% de las municipalidades aplican algún tratamiento a las aguas residuales, mientras que el resto es vertido en los cuerpos de agua, principalmente ríos"*⁸³

No está demás destacar que en la mayoría de lugares de la República de Guatemala las personas respiran un aire de mala calidad debido a la contaminación ambiental provocada por emanación de gases industriales, escapes de vehículos automotores, uso de sustancias químicas para fumigación, así como el uso de la leña, carbón y otros combustibles que alteran la calidad del aire, específicamente en el área rural. A esto se toman las emanaciones de metano producto de los botaderos de basura y los incendios forestales durante el verano.

El Ministerio de Salud aprobó y publicó el Reglamento para el Manejo de Desechos Sólidos Hospitalarios en 2003, el cual no se cumple a cabalidad debido a que se continúa con la contaminación de ríos y lagos.

Otra situación que altera el medio ambiente y repercute en la salud de los habitantes son los cambios climáticos a este respecto se menciona que: *"Los cambios climáticos de la estación seca a la época de lluvia, y viceversa, provocan un impacto importante en la salud directamente o, por ejemplo, alterando la disponibilidad de alimentos y de agua de calidad sanitaria.*

*Esta misma condición y la topografía hacen que el país sea vulnerable a diversos desastres naturales, las más frecuentes inundaciones, sequías, deslizamientos, sismos y erupciones volcánicas.*⁸⁴

⁸³ Código Municipal Decreto 12-2012 Guatemala

⁸⁴ Perfil de la situación ambiental de los niños en Guatemala 2003 citado en Perfil de los Sistemas de Salud. OP. CIT. Pág. 23



3.6 PREVISIÓN SOCIAL

La Previsión Social está constituida por todas las acciones que pretenden brindar atención integral a las necesidades de la población de una sociedad. Su finalidad es mejorar las condiciones sociales, económicas, y humanas de la población.

Además, brinda protección a las personas que carecen de un ingreso temporal o permanente, contribuyendo con esto a disminuir la problemática social como pobreza, salud, desempleo, discapacidad y vejez.

La previsión social es una protección que la misma sociedad brinda a sus integrantes, la cual es financiadas por los aportes de los ciudadanos por medio del pago de sus impuestos y tributos. En este sentido se le denomina mecanismo solidario debido a que la población económicamente activa brinda apoyo a la población que no puede trabajar, por medio de sus contribuciones.

En Guatemala la previsión social se brinda por medio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, así como por las aseguradoras que brindan seguro médico a las personas de la iniciativa privada, quienes muchas veces aportan doble tributación tanto del IGSS y el seguro médico.

3.7 SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El término protección social se ha utilizado como sinónimo de seguridad social. De conformidad con el Tesouro de la Organización Internacional del Trabajo se define como: *"Un término general que cubre todas las garantías contra la reducción o pérdida del ingreso en casos de enfermedad, vejez, desempleo u otras contingencias, incluyendo solidaridad familiar y de grupo, ahorros individuales o colectivos, seguro privado, seguro social, prestaciones suministradas por las mutuales, seguridad social, etcétera."*⁸⁵.

⁸⁵ Citado en Seguridad Social para los trabajadores de la Economía Informal (2013) -ASIES- Guatemala Pag.2



En consecuencia, el concepto de protección social está vinculado con el enfoque de los derechos humanos, lo que le otorga una condición necesaria que trascienda a un régimen asistencialista o atenuante. La protección que se brinda toma como fundamento el derecho a la vida y al bienestar que es exclusivo de la persona y la dignidad humana.

Como concepto complementario al de protección social surge el denominado piso de protección social, que de conformidad con el Grupo Consultivo sobre el piso de protección presidido por Michel Bachelet se define como el *"el conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a todas las personas la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos sociales vulnerables y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida"*.⁸⁶

El referido informe indica que el piso de protección social constituye el primer eslabón en la construcción de protección social, el cual no debe de ser considerado como una receta o una norma universal porque corresponde a cada país impulsarlo de acuerdo a sus necesidades, prioridades y recursos. En consecuencia, el piso está fundamentado en el principio esencial de la justicia social y en el derecho que tiene toda persona a una vida digna.

La seguridad social es una de las modalidades de la protección social y la define la Organización Internacional del Trabajo como: *"La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos."*⁸⁷ (OIT, 1984).

⁸⁶ Citado por -ASIES- Pág. 2 OP.CIT

⁸⁷ IBID Pag.3



De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala en lo que se refiere a los Derechos Sociales mínimos en el Artículo 102, literal r) establece: *“el establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia”*.⁸⁸

Un aspecto similar a la acepción de previsión social, la Corte de Constitucionalidad en su sentencia del 12 de septiembre estableció lo referente a la seguridad social como: *“El conjunto de principios y normas jurídicas tendientes a cubrir mediante una prestación las contingencias que tuviere o pudiere sufrir el sujeto en el desenvolvimiento de su actividad, extensiva a la familia del trabajador, que su finalidad es poner a todos los individuos de una nación a cubierto de aquellos riesgos que les privan de la capacidad de ganancia, cualquiera sea su origen (desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez y vejez); o bien, que amparan a determinados familiares en caso de muerte de la persona que los tenía a su cargo, o que garantizan la asistencia sanitaria”*.⁸⁹

3.8 PROTECCIÓN SOCIAL CONTRIBUTIVA EN GUATEMALA

Los sistemas de protección social en Guatemala son discriminativos debido a que gran parte de la población está desprotegida. La protección social (seguridad social) es mixta por el aseguramiento que brinda el sector público y el sector privado.

Según los Sistemas de Protección Social en América Latina, que cita a Balsells, (2003) en *“Guatemala, se han establecido 11 regímenes públicos de pensiones, dirigidos a la protección contra la invalidez, vejez y muerte. Entre ellos, tres son los más importantes, y están descritos más abajo; los otros ocho son bastante marginales en cuanto a cobertura y operan como instrumentos complementarios y*

⁸⁸ Constitución Política de la República de Guatemala

⁸⁹ Citado por ASIES (213) Seguridad Social para los Trabajadores de la Economía Informal Pág. 3



voluntarios —las asociaciones de auxilio póstumo y los fondos previsionales del sistema bancario, entre otros⁹⁰.

En Guatemala no existe un seguro de desempleo y en el caso de riesgos en el trabajo el Código de Trabajo únicamente hace mención a algunos aspectos de higiene y seguridad laboral y disposiciones para los empleadores y trabajadores. En el caso de los accidentes de trabajo existe una ley que data de 1949 que 2006 cubría únicamente al 28% de los trabajadores.

Régimen general de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia

Este régimen es administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cubre a las personas asalariadas con no menos de tres empleados en la ciudad de Guatemala y con no menos de cinco empleados en el resto del país.

La edad de retiro anteriormente era a los 65 años, actualmente es a los 60 años.

En lo que respecta a las pensiones por sobrevivencia, los afiliados deben haber pagado por lo menos 36 contribuciones durante los 6 años inmediatos a la muerte y tener el beneficio en el momento de su muerte de la pensión por vejez.

Las contribuciones de este régimen están compuestas por: los patronos aportan un 3%, los trabajadores un 1.5% y el Estado un 25% del aporte total.

Sin embargo, debido a la falta del cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado al Seguro Social se produce escasez en el financiamiento y por ende incremento de la deuda pública a la institución.

Clases Pasivas y Civiles del Estado

A los trabajadores del sector público de Guatemala se les brinda protección por medio del Decreto No. 63-68 de 1988, que se establece el régimen de jubilación que toma en cuenta a sus dependientes en caso de viudez u orfandad.

⁹⁰ Sistemas de Protección Social en América Latina Pág.13 OP.CIT.



El montepío que es una previsión social cuyos aportes oscilan entre el 9 y 15% en adelante de conformidad con el salario que devenguen, el cual aportan los trabajadores para que al jubilarse o retirarse puedan gozar de este beneficio de conformidad con la Ley de Clases Pasivas y Civiles del Estado.

El Estado aporta la diferencia entre las contribuciones y el monto total de la pensión otorgada. Según el Artículo 3, sobre cobertura: *“Los trabajadores civiles del Estado o sus familiares señalados en esta Ley, gozarán de la protección y beneficios establecidos en la misma, cuando incurran las circunstancias siguientes: 1) Retiro del servicio; 2) Invalidez; 3) Muerte. Artículo 4 Pensiones: Las pensiones que se otorgarán con base en esta Ley, son las siguientes: a) Por Jubilación; b) Por Invalidez; c) Por Viudez; d) Por orfandad; e) A favor de los padres; f) A favor de hermanos, nietos o sobrinos menores o incapaces que a la fecha del fallecimiento del causante, estuvieren bajo su tutela, declarada de conformidad a la ley, salvo terceros con mejor derecho.”*⁹¹

Instituto de Previsión Militar

Fue creado en 1969 con la finalidad de ofrecer un régimen de jubilación a los miembros de las fuerzas armadas que hayan contribuido con un mínimo de 5 años. Se rige por el Decreto 21-2003. Las prestaciones que brinda esta institución son: pensión por jubilación (20 años de contribución); bonificación por retiro obligatorio (con más de 10 años de contribución, pero menos de 20). Pensión de sobrevivencia (para el cónyuge o los hijos, en su defecto para los padres); pensión por invalidez, beneficios y seguro por fallecimiento en el caso de haber prestado servicio militar durante 25 años (Balsells 2003; Ejército de Guatemala 2004).⁹²

⁹¹ Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto No. 63-88 Guatemala Pág. 3
⁹² Citado por: Sistemas de Protección Social en América Latina Pág. 14.OP.CIT.



El régimen financiero del Instituto de Previsión Militar -IMP- se basa en que *“La aportación anual del Estado, que estará comprendida entre el veinte por ciento (20%) hasta el veinticinco por ciento (25%) del monto total del sueldo asegurado a que se refiere el Reglamento respectivo, correspondiente a los Oficiales Generales, Oficiales Superiores, Oficiales Subalternos y Especialistas Militares en servicio activo comprendidos en la literal a) del Artículo 3, que deberá ser incluida en el Presupuesto del Ministerio de la Defensa Nacional y situarse a disposición del Instituto en doceavas partes.”*⁹³

Sin embargo, la aportación no es únicamente por parte del Estado, sino que es financiada por las contribuciones de sus afiliados equivalente al 8% de sus salarios más una contribución estatal de 16 millones de dólares anuales, según Badillo y otros (2009). Aunque se han hecho esfuerzos para privatizar el fondo de pensiones esto no se ha logrado, a pesar de que existen instituciones privadas que administran cuentas de ahorros a plazos, lo cual no está regulado.

3.9 PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA EN GUATEMALA

Programas de Transferencias Condicionadas

Durante el Gobierno de Álvaro Colom Caballeros (2008 - 2011) se estableció el Consejo de Cohesión Social, integrado por los Ministerios de Educación -MINEDUC-, Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS- y la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente -SOSEP- cuya función fue administrar los programas de Mi Familia Progresista y la Bolsa Solidaria. En el caso del Programa Mi Familia Progresista, brinda transferencias monetarias a las familias que viven en pobreza extrema, con niños hasta los 15 años de todo el país. Este programa brinda dos tipos de transferencias para salud y educación, condicionando a las familias para asistir a los centros de salud para controles preventivos, así como enviar a los niños a la escuela. Las familias además deben asistir a cursos de capacitación en temas de salud y educación.

⁹³ Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar, Ejército de la República de Guatemala (2004) Págs. 16,17.



En el caso del Programa de la Bolsa Solidaria, está dirigido a las familias que residen en las zonas urbano marginales de la Ciudad de Guatemala (personas con discapacidad, viudas y adultos mayores) cuyo propósito es combatir la extrema pobreza al brindar una canasta alimentaria. En este programa se involucró a los Ministerios de Agricultura, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Ambiente y la Comisión Nacional de Alfabetización.

A partir de 2009 el Programa de Bolsa Solidaria extendió sus funciones, incluyendo proyectos productivos y talleres de capacitación como medida condicionante para tener derecho a dicho programa.

Estos programas significaron un clientelismo político con la finalidad de captar votos para las elecciones generales en favor del partido gobernante. Fue discriminatorio debido a que no fue tomado en cuenta toda la población a quienes iba dirigida.

Durante el Gobierno de Otto Pérez Molina los referidos programas cambiaron de nombre: el Programa de mi Familia Progresiva por MI Bono Seguro y el de la Bolsa Solidaria por Bolsa Segura, los cuales no cambiaron los fines para los que fueron creados. Fueron administrados por el Ministerio de Desarrollo Social, creado durante el referido gobierno.

Otros Programas

El Ministerio de Desarrollo Social ofrece el programa de capacitación a jóvenes MI Beca Segura en el subprograma Mi Primer Empleo, a quienes se les capacita para prepararse para un oficio por medio del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP- y diversas empresas.

Por otro lado, el referido ministerio brinda raciones de comida con el programa Mi Comedor Seguro en el gobierno anterior se les llamó Comedores Solidarios. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social -MIDES- se han servido 1 millón 390 mil raciones de comida por medio de los 14 comedores que tiene el ministerio.



En estos comedores se pretende garantizar una alimentación balanceada a la población guatemalteca de escasos recursos.

3.10 FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS

El presupuesto para el Programa Mi Familia Progresista en 2009 era de 30 millones de dólares. Cuando dio inicio este programa en 2008 provenía del presupuesto del Ministerio de Educación y de la SOSEP. Sin embargo, de enero de 2008 a julio de 2009 el gobierno invirtió 17.7 millones de dólares para financiar los programas Bolsa Solidaria, Mi Familia Progresista y Mi Escuela Progresista. Para esto el gobierno financió estos programas mediante un préstamo que proporcionó el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- por 200 millones de dólares. Luego, en 2009, el gobierno obtuvo otro préstamo por 139 millones de dólares del mismo banco -BID 17/09/08-. Sin embargo, en abril del mismo año se creó un fondo social de inversiones con 12 millones de dólares (Acuerdo Gubernativo 100-2009) para financiar el programa Mi Familia Progresista.

La cobertura de los referidos programas entre el 2008 y 2009 fue Mi Familia Progresista atendió 45 municipios de los 89 municipios que se pretendían cubrir y que fueron identificados como de extrema pobreza. En lo referente al programa Bolsa Solidaria durante los años referidos se distribuyeron 168,000 canastas alimentarias beneficiando a 25,000 familias en 204 asentamientos de la ciudad de Guatemala.

Respecto a los cursos de capacitación durante el 2008 se habían beneficiado a 66,000 beneficiarios y hasta junio de 2009 fueron 23,000.

El presupuesto actual del Ministerio de Desarrollo Social asciende a un monto de Q. 1, 800, 000,000.00 y dentro del mismo se incluyen los referidos programas.⁹⁴

⁹⁴ Fuente Ministerio de Desarrollo Social *mides.gob.gt/tag/pagina-web*



Programa Aporte Económico del Adulto Mayor

Es un programa dirigido al adulto mayor de 65 años, que no cuenta con una cobertura social y que se encuentre en extrema pobreza. El Estado otorga una pensión de por vida de Q400.00 mensuales en efectivo por medio del Banco de Desarrollo Rural -BANRURAL-. Fue creado según el Decreto 85-2005 y es administrado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

3.11 COBERTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

En Guatemala la cobertura del sistema de seguridad social por medio de 17 regímenes de pensiones públicas. De acuerdo con el IDIES de la Universidad Rafael Landívar⁹⁵, se protege a un total de 767,511 (año 2010 aproximadamente) cotizantes. Esto representa un 30% aproximadamente de la Población Económicamente Activa -PEA-. De este total el 77% (742,448 afiliados) corresponde a los trabajadores que laboran en el sector privado y están cubiertos por el programa de Invalidez Vejez y Supervivencia -IVS- administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-. El 23% restante (225,063 asegurados) son trabajadores del sector público, quienes están bajo la protección de 16 planes de pensiones específicas, para los que laboran para las instituciones públicas, la banca estatal, municipalidades, instituciones semiautónomas, universidad estatal y para los trabajadores civiles y militares del Estado.

Según los sistemas de protección social en América Latina, más de un millón de personas (el 25% de la PEA) cotiza regularmente al régimen general de seguridad social. Entre ellos el 75% son trabajadores del área urbana y el 81% son personas que viven por encima del umbral de pobreza.

⁹⁵ Caracterización del Sistema de Pensiones Públicas en Guatemala. IDIES. Universidad Rafael Landívar. Estudios Sociales No. 57 Págs. 1,5 biblio3.url.edu.gt/IDIES/est57/4.pdf

Es necesario destacar que los trabajadores independientes o de la economía informal pueden contribuir de manera voluntaria con el régimen de seguridad social, lo cual vendría a beneficiar a un gran número de la población de este sector. Sin embargo, a la fecha no se ha tomado ninguna estrategia para incluir esta parte en la categoría del rango de contribuyentes.

Según el Departamento de Estadística del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en 2014 se tuvo una estimación de trabajadores afiliados cotizantes a nivel nacional de diferente actividad económica total de 1,237,262, de los cuales 832,238 fueron hombres y 405,024 fueron mujeres trabajadoras cotizantes, comparado con lo se tuvo en el año 2005 que fue de 1,000,356. En nueve años el incremento fue de 236,906 cotizantes.⁹⁶

En el caso de la población protegida en el 2014 fue de 2,990,139 y se estima que en el 2015 sea de 3,040,638. Estos datos son alarmantes tomando en cuenta que en Guatemala se tiene una población aproximada de quince millones de habitantes. En lo que respecta a la población afiliada durante el 2012 se atendió en el programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes -EMA- a 1,185,866 y en el programa Invalidez, Vejez y Sobrevivencia -IVS- se atendió a una población de 1,027,045⁹⁷ (INE).

3.12 INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL

Al promulgarse la Constitución de 1944, se establecieron las Garantías Sociales en el Artículo 63 "se establece el seguro social obligatorio". La Ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe de ser puesto en vigor"⁹⁸

El 30 de octubre de 1946 el Congreso de la República de Guatemala promulga el Decreto 295, "La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social", dando así vida a lo que hoy es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

⁹⁶ Boletín Estadístico de Afiliación www.igss.org Págs. 5-23

⁹⁷ IDEM

⁹⁸ Constitución Política de la República (1944).

En este decreto se establece: *"Una Institución autónoma, de derecho público de personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un Régimen Nacional, Unitario y Obligatorio de Seguridad Social, de conformidad con el sistema de protección mínima"*⁹⁹.



En 1947 la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social emite el Acuerdo No. 12 según el cual se creó el Programa de Accidentes de Trabajo en su fase inicial del régimen de Seguridad Social con cobertura en el municipio de Guatemala. Luego, en 1949 se emite el Acuerdo No. 97 de la Junta Directiva "Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General." Esta cobertura se extendió gradualmente a toda la República de Guatemala hasta 1978, la cual se mantiene vigente por el Acuerdo 1002.

En lo que respecta al programa materno infantil, este se otorgó en 1953 en el Departamento de Guatemala según el Acuerdo No. 230 de Junta Directiva, cuyos beneficios se establecieron el Reglamento sobre Protección Materno Infantil y el cual estuvo vigente hasta 1968. Luego, gracias al Acuerdo No. 475 de Junta Directiva, se puso en vigencia el Programa de Enfermedad y Maternidad, para el Departamento de Guatemala.

Posteriormente en los años 1978 y 1979 se extendió este beneficio a los Departamentos de Sacatepéquez, Sololá, Totonicapán, Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula y Jalapa. En 1989 se extendió la cobertura al Departamento de Escuintla y en 1997 al Departamento de Suchitepéquez.

⁹⁹ Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1946) Capítulo 1, Artículo 1



De conformidad con el Acuerdo No. 1095 de Junta Directiva en 2002 este beneficio se aplicó a los Departamentos de Alta Verapaz, Retalhuleu, Izabal y Quetzaltenango. Finalmente, por medio del Acuerdo No. 1121 en 2003 se logra brindar cobertura a los Departamentos de Huehuetenango, Chimaltenango, San Marcos y Jutiapa.¹⁰⁰

En lo que respecta al programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia, este fue establecido según el Acuerdo No. 481 de Junta Directiva en diciembre de 1968. Entró en vigencia en marzo de 1977 y fue reformado mediante el Acuerdo No. 788. Entró en vigencia en 1988.

El Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia, tiene una cobertura a nivel nacional desde su inicio y se estableció que la edad para gozar de este servicio como pensionado era de 65 años. Luego, por presiones políticas la Junta Directiva decidió que a partir de los primeros 5 años del año 90 los afiliados podían gozar de este beneficio a partir a los 60 años.

Valenzuela, A. (2014) al referirse a la creación de la seguridad social en Guatemala indica que al crearse como un Régimen Nacional Unitario y Obligatorio este debe ser único para evitar que se dupliquen esfuerzos y cargas tributarias. Además, los patronos y trabajadores de acuerdo con la ley deben estar inscritos como contribuyentes y no pueden evadir esta obligación, de lo contrario al darse significaría incurrir en la falta de previsión social¹⁰¹.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es una entidad semiautónoma, cuyos recursos provienen de las contribuciones de carácter obligatorio de los patronos y trabajadores asalariados.

Es una institución de carácter social que vela por la salud y la integridad física de sus afiliados, brindándoles protección mediante beneficios y cuya disposición se encuentra regulada en el Artículo 28 de la Ley Orgánica.

¹⁰⁰ Fuente Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- (2015)

¹⁰¹ Valenzuela. Pág.12 OP: CIT.

Esta protección se brinda a los descendientes y esposo del afiliado en caso de muerte, otorgándole beneficios monetarios y servicios médico necesarios.



El trabajador aporta el 4.83% del salario en tanto que el patrono aporta el 10.67%, haciendo un total de 15.50%. De este monto, el 10% es destinado al Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes -EMA- (45% para accidentes y 6% para enfermedad y maternidad). Además, el Estado debe contribuir al IGSS por medio de las contribuciones que realizan de los empleados públicos, así como el monto que le corresponde al Estado, el cual no ha hecho efectivo desde hace muchos años. Para el programa de Protección para Trabajadores de Casa Particular existe una cuota fija equivalente a Q100.00 (Q40.00 el empleador, Q20.00 la trabajadora y Q40.00 el Estado).

Los recursos son asignados según los estudios de mercado en los que se establecen aranceles y se asignan unidades ejecutoras de producción.¹⁰²

El IGSS considera que existe alrededor del 17% de la población que es cubierta por el seguro social, que reside principalmente en el área urbana y corresponde a la de mayor ingreso.

Según Estadísticas del IGSS (2010), a pesar de que existe cobertura en la mayoría de los departamentos de Guatemala, el 62% de la población cubierta reside en el Departamento de Guatemala y el 10% en Escuintla. De los afiliados, el 67.5% son hombres y el resto mujeres.

El 20.86% de los afiliados corresponden al grupo etario entre los 25 y 29 años de edad y el segundo grupo corresponde a las edades entre 30 y 34 años.¹⁰³

De conformidad con el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los beneficios que brinda a la población afiliada, se clasifican en:

¹⁰² Fuente: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-

¹⁰³ IBID.



1. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
2. Maternidad
3. Enfermedades generales
4. Invalidez
5. Orfandad
6. Viudez
7. Vejez
8. Muerte (gastos de entierro)
9. Los demás que los reglamentos determinen

3.13 PROTECCIÓN EN ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

El Artículo 29 de la Ley Orgánica del IGSS, brinda protección relacionada con los accidentes de trabajo y con enfermedades profesionales a los afiliados:

- a. En caso de incapacidad temporal; servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios; aparatos ortopédicos, y una indemnización en dinero proporcional a sus ingresos.
- b. En caso de incapacidad permanente, parcial o total, las rentas que estimaciones actuariales determinen.

Mientras no se declare la incapacidad permanente, se deben dar los beneficios de incapacidad temporal que correspondan.

- c. En caso de muerte, la causa habiente que hayan dependido económicamente del occiso en el momento de su fallecimiento, especialmente su esposa e hijos menores de edad, deben recibir las pensiones que estimaciones actuariales determinen, además de una suma destinada a gastos de entierro. ⁱⁱ



Protección por Maternidad

La protección relativa a la maternidad comprende los siguientes beneficios para la afiliada (Artículo 30 de la Ley Orgánica del IGSS):

- a.** Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el embarazo, el parto y el período posnatal, de acuerdo con lo que determine el reglamento.

Estos beneficios pueden concederse a la esposa del afiliado que dependa económicamente de él.

Indemnización en dinero durante los períodos inmediatamente anteriores y posteriores al parto, fijada proporcionalmente a los ingresos de la afiliada.

- b.** Ayuda para la lactancia, en especie o en dinero
- c.** Siempre que el riesgo de maternidad se transforme en enfermedad común o cause la muerte, se deben dar las prestaciones que indica el Artículo 31, en lo que sean aplicables.

Protección contra enfermedades generales

La protección relativa a enfermedades generales comprende los siguientes beneficios para el afiliado (Artículo 31 Ley Orgánica del IGSS):

- a.** Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el período y en la forma que indique el reglamento. Estos beneficios pueden extenderse a los familiares del afiliado que dependan económicamente de él, principalmente a su esposa e hijos menores de edad.
- b.** Indemnización en dinero proporcional a los ingresos del afiliado, durante el mismo período.
- c.** Suma destinada a gastos de entierro.



Protección por Invalidez, Orfandad, Viudez y Vejez

La protección relativa a invalidez, orfandad, viudez y vejez consiste en pensiones a los afiliados, que estos deben percibir conforme con los requisitos y a la extensión que resulte de las estimaciones actuariales que al efecto se hagan. (Artículo 31 Ley Orgánica del IGSS).

Prestaciones que brinda el IGSS en la actualidad

Prestaciones en servicio

- a. Atención médica en las unidades asistenciales del IGSS, tanto en consulta externa como en hospitalización
- b. Asistencia en medicina general, quirúrgica y especializada
- c. Medicina, que el médico tratante del IGSS indique
- d. Laboratorio clínico, de Rayos X, Electroencefalogramas y otros que contemplan la institución en caso el médico tratante del IGSS lo indique.
- e. Para resolver problemas en su trabajo, por ejemplo: reubicación o para estudios socioeconómicos, podrá recurrir al Departamento de Trabajo Social
- f. En caso de necesitar transportarse con urgencia para ser tratado en un centro de asistencia del IGSS, por accidente, enfermedad o maternidad y no poder hacerlo por sus propios medios, debido a su estado de salud, podrá hacer uso de las ambulancias de la Institución
- g. En casos de recuperación, por asuntos de distancia, el IGSS proporciona a sus afiliados, hospedaje, alimentación y pasajes
- h. Se le orientará y educará sobre las enfermedades y accidentes a través de diferentes medios, en función de prevención
- i. Cuando por alguna circunstancia quedará limitación en movimiento o función de alguna parte del cuerpo tendrá derecho a rehabilitación
- j. Con los servicios del IGSS, tendrá derecho a Tratamiento Psicológico y Social



- k. Se proporcionarán aparatos ortopédicos y protésicos cuando el médico tratante lo indique
- l. Será suspendido en sus labores por problemas de salud.

Prestaciones en Dinero

- a. Las 2/3 partes del salario diario por incapacidad debido a enfermedad o accidente
- b. Las trabajadoras afiliadas en caso de maternidad reciben atención médica especializada y el 100% del salario durante su descanso de 30 días antes y 54 después del parto
- c. Cuando un trabajador sufre daño físico que determina incapacidad permanente, total o invalide
- d. Se le proporciona pensión por vejez al cumplir la edad establecida y el tiempo estipulado en el reglamento de IVS acuerdo 1124 de Junta Directiva y sus reformas
- e. En casos de fallecimiento de un trabajador afiliado, se otorgará ayuda para gastos de entierro (cuota mortuoria)
- f. El instituto otorgará pensiones a sus beneficiarios por fallecimiento del asegurado y se incluye a la esposa o la mujer cuya unión de hecho con el causante haya sido legalizado de acuerdo con el Código Civil Guatemalteco.
- g. A los hijos menores de 18 años, solteros y que no estén pensionados por derecho propio, hijos adoptados legalmente o mayores de edad incapacitados para el trabajo, sean solteros y no estén pensionados por derecho propio, la madre y el padre que no estén pensionados por derecho propio y que dependían económicamente del causante, en el caso del padre que se encuentre totalmente incapacitado.



- h. En caso de desaparición física del afiliado sus beneficiarios también tendrán derecho a una pensión al cumplirse el proceso legal ante los tribunales correspondientes.
- i. En caso de incapacidad permanente por mutilación, daño físico irreparable o trastorno funcional definitivo debido a accidente, se otorga una prestación ulterior.

Prestaciones en Salud

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuenta con los siguientes Programas:

- Programa de Enfermedad y Maternidad
- Atención Materno Infantil
- Programa de Accidentes.
- Rehabilitación por Accidente - enfermedad
- Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia - IVS ¹⁰⁴

3.14 LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

Los trabajadores de la economía informal son personas generadoras de su propio empleo, que van desde el pequeño chiclero que vende en las esquinas o el vendedor ambulante, hasta personas que tienen sus tiendas y negocios en los mercados u otros lugares.

En las Conclusiones sobre trabajo decente y la economía informal en 2002, la Organización Internacional del Trabajo, señaló que *“el término economía informal hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la*

¹⁰⁴ Ley Orgánica del IGSS OP.CIT.



*práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.*¹⁰⁵

Según la OIT, los trabajadores de la economía informal pueden ser clasificados en tres grandes grupos: a) Trabajadores por cuenta propia, b) Trabajadores dependientes, y; c) Propietarios o empleadores de microempresas.

En el primer grupo se encuentran los trabajadores independientes o autónomos que constituyen la mayor parte del trabajo informal. En el segundo grupo se encuentran las trabajadoras domésticas, los trabajadores subcontractados, los trabajadores a domicilio y los trabajadores ocupados en microempresas, es decir trabajadores asalariados. Y, por último, en el tercer grupo se incluyen a los propietarios o empleadores, puesto que estos contratan o emplean una cantidad muy reducida de trabajadores (o bien de aprendices), y por tanto no incluyen a dichos empleados en el régimen de seguridad social.

En Guatemala, como en muchos países del mundo, los trabajadores de la economía informal carecen de protección por la legislación, sin garantías laborales, por lo que no están cubiertos por la seguridad social. Según el Centro de Investigaciones Económicas -CIEN-, en la mayoría de los países en desarrollo el sector informal abarca al 65 % de la Población Económicamente Activa -PEA-. Sin embargo, en el caso de Guatemala el porcentaje se eleva al 71%, lo que significa que esta población carece de las mínimas garantías laborales y de cobertura de salud y jubilación.¹⁰⁶

Por otro lado, el Monitor de Emprendimiento Global -GEM-, citado por el -CIEN-, indica que un *"85 por ciento de todos los emprendedores en Guatemala invierten menos de Q10 mil en sus negocios y un 50 por ciento menos de Q4 mil; Además, más de la mitad de todos ellos no generan más que su propio empleo, ganando,*

¹⁰⁵ Manzanares Nuñez, José. Economía informal, seguridad social y salud laboral en América Latina y Caribe: Experiencias sindicales de cooperación. Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS- <http://www.oiss.org>. Pág. 3

¹⁰⁶ Maul, H. (2014) Mejor Solo que mal acompañado, publicación del Centro de Investigaciones Económicas -CIEN- Pág. 1 www.cien.org.gt/index.php/tag/economia-informal



en promedio, menos que el salario mínimo. Este tipo de actividades económicas tienen su origen por la falta de oportunidades laborales, es casi seguro que cualquiera de estas personas preferiría tener un empleo formal a trabajar en la informalidad. Si a esta falta de oportunidades se suman los altos costos asociados con el cumplimiento de las regulaciones económicas existentes, y los escasos beneficios esperados derivados de dicho cumplimiento, no es una sorpresa que la informalidad sea la regla. Muchos elementos de la legislación laboral, tributaria y mercantil no son más que puras ficciones teóricas que no corresponden a la realidad que afrontan millones de personas que operan en la informalidad."¹⁰⁷

Debido a que el sector informal cada día se incrementa en Guatemala, es un reto para el Estado garantizar los derechos de los ciudadanos en lo referente a los derechos laborales y de seguridad social. Sumada a esta problemática está que una mayor cantidad de medianas y pequeñas empresas no pueden crecer debido a la falta de oportunidades de acceso a un crédito bancario. Esto es una limitante para mejorar la calidad de sus productos, la tecnificación de la mano de obra, así como la dificultad de competir en el mercado internacional.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- realizó un proyecto denominado Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal, con el apoyo de la Unión Europea, que dentro de sus objetivos contemplaba: *"promover la búsqueda de consensos multisectoriales que favorezcan la implementación de políticas públicas orientadas a la formalización de los trabajadores de la economía informal"*¹⁰⁸.

Este estudio pretendía presentar propuestas para incorporar a los trabajadores de la economía informal al régimen de seguridad social por medio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

¹⁰⁷ Maul, H. (2014) Pág. 1 OP.CIT,

¹⁰⁸ Seguridad social para los trabajadores de la economía informal. Proyecto: "Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal" , ejecutado por ASIES con el apoyo de la Unión Europea (2013) Pág. 1



Para la formulación de las propuestas de este proyecto se fundamentaron en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los principios en los que se basa la seguridad social, así como los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz y la capacidad del concepto de trabajo decente. Estas bases constituyen los elementos esenciales para extender la protección de la seguridad social a toda la población trabajadora, con o sin relación laboral independientemente de la categoría ocupacional en la que participen.

3.15 CONDICIONES PARA LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL

Tal como se ha estipulado en el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*.¹⁰⁹

Así mismo, de conformidad con la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, según establece en su Artículo 27, todos los habitantes que sean parte del proceso productivo están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen en proporción a sus ingresos y tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos o para sus familiares que dependan económicamente de ellos. En el inciso **a** de este Artículo establece que debe tomar siempre en cuenta las circunstancias sociales y económicas del país, las condiciones, el nivel de vida, métodos de producción, costumbres y otros factores de la región y las características, necesidades y posibilidades de las diversas clases de actividades. Además, en el inciso **b** establece que se debe comenzar por la clase trabajadora y dentro de ella por los grupos económicamente favorables.

¹⁰⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948.



Por otro lado, en el inciso **d**, indica que debe procurarse extender a toda la clase trabajadora en todo el territorio nacional.

También es necesario destacar que en el Artículo 37 de la citada ley se establece que el Instituto goza de una amplia libertad de acción, en armonía con el Artículo 27 para decidir el orden y la época para asumir los riesgos para otorgar los diferentes beneficios de acuerdo con el nivel de vida, necesidades y posibilidades económicas y demás características de los distintos grupos de la población. Así mismo, en el Artículo 38 establece que durante todo el tiempo en que solo se extienda y se beneficie a la clase trabajadora por el método de triple contribución por medio de las cuotas de, trabajadores, patronos y del Estado.

Esto cuando se incluya a toda la población a base del método de una sola contribución proporcional a los ingresos de cada habitante que sea parte activa del proceso productivo. Además, durante las etapas intermedias se financiará con los métodos que determine el instituto de conformidad con sus necesidades, así como las características y las posibilidades contributivas de la población.¹¹⁰

El anterior marco legal le proporciona las herramientas necesarias al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para proteger a todas las personas de la economía informal con el seguro social, para lograr esto se requiere de voluntad política por parte de la Junta Directiva del Instituto, así como el apoyo incondicional del Estado para brindar protección a esta población que no ha tenido la oportunidad de acceso a una seguridad social digna que satisfaga sus necesidades.

De acuerdo con la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-, el IGSS dispone de un mandato amplio y suficientemente flexible, que le permite extender la cobertura de la seguridad social a la población del país en forma progresiva, utilizando las modalidades y modelos contributivos que se adapten a

¹¹⁰ Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. OP.CIT.



las circunstancias y capacidades de los diferentes segmentos de la población productiva; vale decir la población económicamente activa, del país.¹¹¹

Una de las principales conclusiones a las que llegó -ASIES- en el proyecto Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal, es: Que la economía informal, sumamente heterogénea incluye a empresas y trabajadores que se encuentran fuera del marco jurídico y, en el caso de los trabajadores, fuera de la protección legal. Unas -especialmente las microempresas - y otros se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad.

Además, el mayor desafío que enfrenta el régimen de seguridad social y uno de los principales de la sociedad guatemalteca es la ampliación de cobertura a los trabajadores de la economía informal. Los trabajadores asalariados no protegidos por la seguridad social (aproximadamente 2.1 millones) y los trabajadores por cuenta (alrededor de 4 millones) constituyen la población meta para la ampliación de la cobertura. También la ampliación de la cobertura a los trabajadores de la economía informal debe hacerse en forma gradual, atendiendo a las características particulares de cada segmento de trabajadores. Un primer grupo meta, aun cuando no son los que sufren mayor precariedad, serían los asalariados y trabajadores por cuenta propia del área urbana metropolitana (departamento de Guatemala). Dichos grupos tienen la característica de ser “económicamente favorables”, señalada en el Artículo 27 de la Ley Orgánica del IGSS.¹¹²

De acuerdo con Gehlert Mata, C. (2002), el reto fundamental que plantea la “economía informal” es cómo integrarla a la “economía formal”. Se estima que es una cuestión de equidad y de solidaridad social.

Las políticas del modelo de desarrollo incluyente a impulsar, deben tender a la promoción del abandono de la “economía informal” (políticas de educación para el trabajo, de trabajo masivo, de organización y participación social, de trabajo decente con remuneración equitativa, etcétera).

¹¹¹ Seguridad social para los trabajadores de la economía informal Pág. 12 OP.CIT:

¹¹² IBID Pág. 51



En Guatemala la “economía formal” está en una constante contracción y la “economía informal” en un constante aumento (Von Hoegen, Miguel.)

La cooperación solidaria –que supera la ayuda– a los grupos vulnerables de la economía informal, debe ser financiada por toda la sociedad, muy probablemente mediante modificaciones significativas del régimen tributario.¹¹³

En otros países del mundo, la solución que tradicionalmente se ha implementado es la de incorporar a los trabajadores de la economía informal al régimen de Seguridad Social de forma progresiva; cabe citar por ejemplo el régimen especial del Monotributo implementado en Argentina o bien la combinación tanto de un régimen contributivo como de un régimen no contributivo implementado en Brasil, Chile y Uruguay.

Así pues, en Argentina se implementó el Monotributo social, concebido para trabajadores autónomos individuales (o en grupos de hasta tres) o cooperativistas, con actividades productivas enmarcadas en el desarrollo local y la economía social) con ingresos menores a 4000 \$US anuales. El régimen tiene una vigencia de 24 meses, con derecho a facturar, la misma cobertura de salud. El pago mensual es muy pequeño (4 \$US mensuales), cubriendo al grupo familiar por un pago equivalente al doble.¹¹⁴

En ese sentido, es de vital importancia que el Estado de Guatemala cumpla con los mandatos que tanto a nivel constitucional como a nivel internacional ha contraído para con los habitantes de la República, garantizando a todos los trabajadores su inclusión en el Régimen de Seguridad Social mediante la incorporación de los trabajadores de la economía informal a la economía formal. Se deben como ejemplo los avances de otros países.

¹¹³ Seguridad Social en Guatemala. Pág. 5 OP.CIT.

¹¹⁴ Manzanares Núñez, José. Economía informal, seguridad social y salud laboral en América Latina y Caribe: Experiencias sindicales de cooperación. Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS- <http://www.oiss.org>. Pág. 31



3.16 COSTOS QUE IMPLICARÍAN LA INCORPORACIÓN DE LAS PERSONAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.

De conformidad con lo que indica la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, es necesario que las personas que trabajan en la economía informal se vayan incorporando paulatinamente al sector formal, para gozar de los beneficios de la seguridad social.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuenta con un mandato que le permite ampliar la cobertura de la seguridad social, para lo cual puede hacer uso de las modalidades y modelos contributivos que se adapten a las necesidades de la población. De conformidad con lo que establece el Artículo 2 del Reglamento de Inscripción de Patronos al Régimen de Seguridad Social (Acuerdo No 1123 de la Junta Directiva del 6 de marzo de 2003), todo patrono que tengan tres o más trabajadores está obligado a inscribirse al régimen de seguridad social. En el caso de los patronos dedicados al transporte de pasajeros, carga o mixto, tienen obligación de inscribirse los que ocupen uno o más trabajadores.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 18 del Reglamento de Inscripción, el formulario de inscripción tiene carácter de declaración jurada, a la cual deberá adjuntarse la documentación respectiva. En lo referente a una sociedad mercantil, se debe incluir fotocopia de la patente de comercio, escritura pública de la constitución de sociedad y acta de nombramiento del representante legal. En el caso de una empresa agrícola, deberá presentar fotocopia de la escritura pública de propiedad y certificación de inscripción en el Registro General de la Propiedad y si es arrendatario fotocopia del contrato cerrado y de la licencia municipal.

Los referidos requisitos desmotivan a las personas que trabajan en la economía informal a inscribirse al régimen de seguridad social.



Sin embargo, para facilitar la inscripción de patronos tal y según indica el Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal ejecutado por ASIES con el apoyo de la Unión Europea (2013), el IGSS debe limitarse a lo que permite la primera parte del Artículo 18 del reglamento, exigiendo al patrono firmar una declaración jurada. No se justifica la preocupación porque una empresa constructora cuente con licencia municipal a menos que, cuando las municipalidades supervisan las obras en construcción, en reciprocidad, exigieran a las empresas constructoras comprobar que sus trabajadores están afiliados al IGSS.

A lo referido se agrega que el Artículo 23 faculta al IGSS a realizar inscripciones de oficio, cuando un patrono obligado se niega o resiste a inscribirse. Obviamente en este caso, la inscripción se tendrá que realizar sin contar con los documentos correspondientes.

En el Artículo 22 se prohíbe que, en el caso de los patronos individuales, la persona que tiene calidad de patrono figure a la vez como trabajador. Para estimular su afiliación, en el caso de las microempresas (definidas como las unidades productivas en cuyas actividades participa directamente el propietario y tiene un máximo de cinco trabajadores), es recomendable permitir que el propietario pueda inscribirse como afiliado y gozar de los beneficios del régimen, pues resulta evidente que muchos microempresarios, sino la mayoría, son personas de bajos o medianos ingresos, que generalmente ejecutan tareas similares al resto de sus trabajadores.

Otra barrera importante para la extensión de la cobertura a profesionales independientes y trabajadores por cuenta propia son los requisitos que se exigen para la modalidad de continuación voluntaria en el seguro.



El interesado debe acreditar por lo menos 12 meses de contribución en los últimos 36 meses calendario; presentar la solicitud en el curso de los tres meses siguientes al último mes contribuido y pagar mensualmente la contribución laboral y patronal tomando como base el salario del último mes de contribución obligatoria.

El afiliado pierde el derecho a la continuación voluntaria si incurre en tres meses consecutivos de mora (Artículos 35 y 36 del Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, Acuerdo No.1124 de Junta Directiva del 13/3/2003), concluye el referido informe.

Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI (2014), el total de las personas de la economía informal asalariadas no protegidos por la seguridad social ascendía a 4,151,127. Debido a que el sistema de seguridad social es un sistema mixto, se requiere de la cuota patronal y/o estatal y del empleado. Es indispensable que para ser cubierto con la seguridad social los trabajadores de la economía informal necesitan ser parte de una sociedad mercantil o pequeña empresa que contribuya con sus obligaciones del pago de la cuota patronal.

Si el Estado hiciera los esfuerzos por brindar una cobertura de seguridad social a las personas de la economía informal tomando como base la cifra referida y asumiendo que todos devengan el salario mínimo de Q2,747.04, pagaría una cuota patronal de Q293.11 por cada uno y hacer una erogación mensual de Q1,216,736,834.9, siendo esta una cifra inalcanzable que el Estado podría cubrir como patrono. En consecuencia, se hace necesario que las personas de la economía informal cumplan con sus obligaciones como una pequeña empresa, como se indicó.

Según el Informe V (1) de la Organización Internacional del Trabajo (2014), una estrategia nacional coherente para facilitar la transición a la formalidad tiene que reconocer que los costos de la informalidad laboral son elevados para las empresas, los trabajadores y la comunidad.



Desde el punto de vista de los trabajadores que carecen de protección, los aspectos negativos del trabajo en la economía informal superan con creces los aspectos positivos. Los trabajadores de la economía informal no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y de protección social y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos.

Como generalmente no están organizados, la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente.¹¹⁵

Además, el referido informe establece que los trabajadores de la economía informal se caracterizan por diversos grados de dependencia y vulnerabilidad. Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de edad son especialmente vulnerables frente a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal. Están expuestos a la violencia, incluido el acoso sexual y otras formas de explotación y abusos, como la corrupción y el soborno. El trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son también rasgos de la economía informal.

Por otro lado, también este informe indica que las empresas que no están registradas ni reglamentadas con frecuencia no pagan impuestos y tampoco otorgan prestaciones u otros derechos a los trabajadores, lo cual no solo les priva de protección, sino que además supone una competencia desleal con otras empresas. La falta de cumplimiento en cuanto al pago de impuestos y contribuciones, que a veces puede representar un monto muy considerable, supone una carga injusta para las empresas registradas. Además, si se priva a los gobiernos de ingresos públicos, se limita su margen fiscal y su capacidad para ampliar los regímenes de protección social y otros sistemas que son vitales para el desarrollo nacional, como los sistemas de educación y salud y la infraestructura.

¹¹⁵ Conferencia Internacional del Trabajo 103ª Reunión (2014) Informe V (1) Pág. 10 La transición de la economía informal a la economía formal. Oficina Internacional del Trabajo –OIT- Ginebra, Suiza.



De acuerdo con Gasparico, J. (2008), en su Propuesta de un Monotributo como una opción tributaria para la Economía informal indica que los costos de la formalidad involucran todos los recursos que deben dedicarse para cumplir con los procesos burocráticos, requisitos legales, etcétera, que el Estado establece para que las personas puedan realizar sus actividades de acuerdo a con concepción de los legisladores y burócratas respecto de la formalidad.

Mientras más costoso sea para los empresarios y trabajadores acceder a la formalidad, mientras más trámites haya que llenar, mientras más tiempo requiera obtener un permiso o una licencia, mayor será la probabilidad y tendencia de las personas a mantenerse al margen de la ley, en la informalidad.

Dentro de esto costos están: costos de inscripción y apertura de las empresas, así como las obligaciones tributarias- legales.¹¹⁶

3.17 CONVENIOS INTERNACIONALES REFERENTES A LA SALUD Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES RATIFICADOS POR GUATEMALA

De conformidad con los convenios internacionales de trabajo, relativos a la seguridad social adoptados por la Organización Internacional del Trabajo. Gehlert Mata, C. (2002)¹¹⁷ indica que en 1944 se reconoció la obligación solemne de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan extender las medidas de seguridad social y médicas para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.

Además, indica que carecer de seguridad social y salud se considera una injusticia social de primer orden que afecta a cientos de millones de personas en los diferentes países tercermundistas y a un 80% de la población de Guatemala, equivalente a 10 millones de personas.

¹¹⁶ Gasparico Marroquín, Juan Eduardo (2008) Págs. 30-40 Tesis: Propuesta de un Monotributo como opción tributaria para la Economía Informal. Universidad de San Carlos de Guatemala

¹¹⁷ IBID. Pág. 2



A continuación, se enumeran los convenios internacionales relacionados con la salud y seguridad que han sido ratificados por Guatemala y la -OIT-.¹¹⁸

Convenio No. 155 Sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores (1981)

Guatemala firmó y ratificó el convenio 155 que se refiere a la seguridad y salud de los trabajadores -SST-, el cual fue firmado en 1981 y se basa en la prevención y la mejora continua en la salud de los trabajadores.

Convenio No. 161 Sobre los Servicios de Salud en el Trabajo (1985)

Es referido a establecer los servicios de salud en el trabajo con la finalidad de brindar protección a los trabajadores, instituyendo los servicios de salud en relación con la empresa para prevenir enfermedades y accidentes y brindar asesoría al patrono y a los trabajadores para que se propicie un ambiente sano y seguro que contribuya con una buena salud física y mental.

Convenio No. 187 Sobre el Marco Profesional para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (2006)

Este convenio tiene el propósito de promover la mejora continua de la salud y seguridad en el trabajo para prevenir lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo por medio de la implementación de una política, un sistema y programa nacional en consulta con trabajadores y empleadores, que se permita tener un ambiente de trabajo seguro y saludable. Se basa en los principios e instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo.

Convenio No. 115 Sobre Protección contra las radiaciones (1960)

Con el descubrimiento de los rayos X, también se establecieron los daños que esta causa al organismo, principalmente al profesional que los aplica. También se estableció el estudio de los efectos genéticos que causan los mismos. Aunque existían medidas de protección para el profesional de los rayos X, estas no eran

¹¹⁸ Fuente: Rodríguez, C (2009) Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina



suficientes y por esa razón la OIT estableció que era necesario brindar **todo tipo** de protección al personal que manejaba los rayos X.

En el Artículo 5 del Convenio indica que: *“No deberá escatimarse ningún esfuerzo para reducir al nivel más bajo posible la exposición de los trabajadores a radiaciones ionizantes, y todas las partes interesadas deberán evitar toda exposición”*.

Además, establece que es necesario contar con personas capacitadas en materia de protección contra las radiaciones, estudiando las condiciones en las que el trabajador realiza su trabajo y que el empleador tome todas las medidas correctivas necesarias con base en las comprobaciones técnicas y dictámenes médicos.

Con la finalidad de darle cumplimiento, Guatemala emitió en 1985 un Acuerdo sobre el Control, Uso y Aplicación de Radioisótopos y Radiaciones Ionizantes en la que se destacan aspectos preventivos como: *“Toda instalación radiactiva, así como todo envase, recipiente, caja, contenedor o embalaje en que se transporten o almacenen sustancias radiactivas debe ostentar en lugar visible las señales preventivas que se determinen en las disposiciones reglamentarias que para el efecto se emitan”*.

La institución responsable de hacer cumplir el referido acuerdo era la Dirección General de Energía Nuclear, hoy Ministerio de Energía y Minas.

Convenio No. 139 sobre el Cáncer Profesional (1974)

Este convenio analiza los diversos tipos de cáncer que padece la población trabajadora y establece que los Estados que ratifiquen el convenio se comprometen a determinar las sustancias y agentes cancerígenos que están prohibidos o sujetos a autorización y control, por lo que deberán adoptar las medidas establecidas en el convenio.



Deberán sustituir en el trabajo estas sustancias por otras menos nocivas reduciendo el número de trabajadores que son expuestos a agentes cancerígenos y asegurarse de contar con un sistema de registros apropiado, informando a los trabajadores de la peligrosidad de estos agentes, así como establecer las medidas de prevención que deben aplicarse.

Además, deberán proporcionar a los trabajadores los exámenes e investigaciones biológicas durante el trabajo y después del mismo, para conocer su estado de salud.

Guatemala, como signataria de este convenio hace mención sobre el cáncer que aparece en el listado de enfermedades Neoplasias relacionadas con el trabajo (de tipo profesional). Por Agentes Físicos: calor, radiaciones luminosas, radiaciones ionizantes.

Por Agentes Químicos: hidrocarburos y otras sustancias (Arsénico, Cromo, Zinc, Níquel), cáncer interno por hidrocarburos (Alquitrán, Anilina y Homólogos)¹¹⁹.

Convenio No. 148 sobre el Medio Ambiente de Trabajo (Contaminación del aire, ruido y vibraciones (1977))

Este convenio establece que en la legislación nacional se deberán adoptar medidas en los lugares de trabajo para prevenir y limitar riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones, brindando protección a los trabajadores contra los citados riesgos aplicando medidas y adoptando normas técnicas por medios apropiados.

En el Artículo 4 de este convenio establece que los representantes de los empleadores y de los trabajadores brinden acompañamiento a los inspectores cuando estos controlen las medidas establecidas, así como el derecho que los trabajadores tienen a presentar propuestas con la finalidad de asegurar la protección contra riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, ruido y vibraciones en el lugar de trabajo.

¹¹⁹ Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (2009) Pág. 195



Por otro lado, el empleador deberá brindar equipo de protección al trabajador y obligarlo para que este lo utilice.

Convenio No. 170 sobre los productos químicos (1990)

Este convenio establece la protección que se le debe brindar al trabajador en cuanto al cuidado y manejo de los productos químicos. Parte del contenido del convenio establece que : *“Observando que la protección de los trabajadores contra los efectos nocivos de los productos químicos contribuye también a la protección del público en general y del medio ambiente; Observando que el acceso a la información sobre los productos químicos que se utilizan en el trabajo responde a una necesidad y es un derecho de los trabajadores; Considerando que es esencial prevenir las enfermedades y accidentes causados por los productos químicos en el trabajo o reducir su incidencia: a) garantizando que todos los productos químicos sean evaluados con el fin de determinar el peligro que presentan; b) proporcionando a los empleadores sistemas que les permitan obtener de los proveedores información sobre los productos químicos utilizados en el trabajo, de manera que puedan poner en práctica programas eficaces de protección de los trabajadores contra los peligros provocados por los productos químicos. c) Proporcionando a los trabajadores informaciones sobre los productos químicos utilizados en los lugares de trabajo, así como sobre las medidas adecuadas de prevención que les permitan participar eficazmente en los programas de protección, y d) estableciendo las orientaciones básicas de dichos programas para garantizar la utilización de los productos químicos en condiciones de seguridad”¹²⁰.*

Es responsabilidad de los empleadores tomar en cuenta que los productos estén plenamente etiquetados o marcados y puestos a disposición de los trabajadores, además de velar por que cuando se transfieran los productos se utilicen los recipientes adecuados, evitar ponerlos en peligro de los trabajadores, evaluar los riesgos que conlleva el uso de productos químicos por parte de los empleadores y asegurarse de la protección a los trabajadores.

¹²⁰ Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo Pág. 270 OP: CIT



Convenio No. 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores (1993)

Este convenio establece en su preámbulo la necesidad de que se adopten todas las medidas indispensables para la prevención de accidentes mayores, reducir al mínimo los riesgos de accidentes y sus consecuencias, además las responsabilidades que deben asumir los empleadores al implementar los planes de emergencia tanto dentro como fuera de las instalaciones. También dicta establecer los derechos y obligaciones de los trabajadores y sus representantes.

Convenio No. 120 sobre Higiene en los establecimientos de comercio y oficinas (1964)

El propósito del Convenio 120 es que los Estados miembros se comprometan a adoptar y mantener una legislación según la cual se establezca en las empresas limpieza, ventilación, iluminación (de preferencia trabajar con iluminación natural), temperatura agradable, provisión de agua potable o cualquier bebida sana, ambientes en condiciones higiénicas y lugares apropiados para colocar ropa.

Convenio No. 167 sobre la Seguridad y salud en la construcción (1988)

Este convenio establece el compromiso que adquieren los países signatarios para que en su legislación establezcan normas técnicas y repertorios que fomenten la seguridad y salud en las obras, así como establecer que los trabajadores tengan el derecho y el deber de participar en el establecimiento de condiciones seguras de trabajo y que puedan expresar su opinión sobre los métodos de trabajo adoptados que afecte a la seguridad y la salud.

Convenio No. 176 sobre Seguridad y la salud en las minas (1995)

Con este convenio se pretende que los Estados se comprometan a la revisión periódica de una política nacional coherente que regule la seguridad y salud en las minas. Dicta inspección de las minas por los inspectores asignados por la autoridad competente, así como protocolos de seguridad en la notificación e investigación de los accidentes mortales o graves y desastres ocurridos en las



minas. También manda la publicación de estadísticas sobre accidentes y enfermedades profesionales y facultar a la autoridad para suspender o restringir por motivos de seguridad y salud las actividades mineras.

Además, establece procedimientos eficaces que garanticen el ejercicio de los derechos de los trabajadores y sus representantes en la participación en las medidas relacionadas a la seguridad y salud en el trabajo y otros.

Convenio No. 184 sobre Seguridad y la Salud en la Agricultura (2001)

El ámbito de aplicación de este convenio comprende las actividades agrícolas y forestales realizadas en explotaciones agrícolas en las que se incluye la producción agrícola, los trabajos forestales, crianza de animales, insectos, la transformación primaria de los productos agrícolas y animales, así como la utilización y el mantenimiento de maquinaria, equipo, herramientas e instalaciones agrícolas, además del almacenamiento, operación o transporte que se efectúe en la explotación agrícola producto de la producción agrícola. Esto no incluye la agricultura de subsistencia como los procesos industriales que utilizan como materia prima productos del agro ni la explotación industrial de los bosques.

En el convenio se establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores agrícolas de estar informados sobre asuntos de seguridad y salud, así como la responsabilidad que tienen los trabajadores de observar y cumplir con las medidas de seguridad establecidas y colaborar con los empleadores para que estos cumplan con sus responsabilidades y obligaciones.

Convenio No. 121 sobre Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (1964)

Los Estados signatarios de este convenio asumen la responsabilidad de incluir en su legislación nacional lo referente a las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, proteger a los asalariados, incluyendo a los aprendices de los sectores público, privado y de las cooperativas.



En el caso de fallecimiento del principal sostén de familia se debe proteger a los beneficiarios. Además, se deben tomar en cuenta las contingencias en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: el estado mórbido, incapacidad para trabajar, pérdida de medios de existencia a consecuencia del fallecimiento del sostén de la familia. Este convenio obliga a los empleadores a otorgar asistencia médica de todo tipo y servicios conexos, como prestaciones monetarias en las contingencias.

Convenio No. 181 sobre Inspección del Trabajo (1947)

El convenio recomienda las tareas de inspección en el trabajo y establece que: "El sistema de inspección estará encargado de: a) *velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones; b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales; c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.*

Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores".¹²¹

Este convenio establece la necesidad de contar con una autoridad central, que es definida en los Estados Federales, con la finalidad de evitar todo tipo de presión política o cambios en el gobierno a los inspectores de trabajo que son funcionarios públicos por parte de los Estados, para que se les otorguen las garantías necesarias en la estabilidad de su empleo.

¹²¹ Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo Pág.498 OP.CIT.



Además, se requiere que quienes desempeñen este puesto deberán contar con las aptitudes necesarias inherentes al puesto de inspector de trabajo que ejerzan

Convenio No. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999)

En el preámbulo del convenio se establece que el objetivo del mismo es la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil. Esta requiere acciones inmediatas, tomando en cuenta la educación básica gratuita y la necesidad de librar a la niñez afectada de manera que se les asegure su rehabilitación y su inserción social, así como atender a las necesidades de sus familias.

Además, se reconoce que el trabajo infantil es producto de la pobreza y que se requieren de soluciones a largo plazo que están relacionadas al crecimiento económico que conlleven al progreso social, a la mitigación de la pobreza y la educación universal. Tal como refiere el convenio se deben eliminar las peores formas de trabajo infantil y para ello se debe considerar:

"Eliminar todas las formas de esclavitud, así como la venta y el tráfico de niños, servidumbre por deudas, el trabajo forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.

Eliminar la utilización, el reclutamiento de niños para la prostitución o la producción de pornografía.

Eliminar la utilización, el reclutamiento de niños para la realización de actividades ilícitas, como la producción y el tráfico de estupefacientes.

*Eliminar que con el trabajo a que son sometidos los niños les dañe su salud, la seguridad o la moralidad."*¹²²

¹²² Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo Pág. 539 OP.CIT.



3.18 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA

Previo al análisis el régimen jurídico de la seguridad social es necesario hacer referencia a lo que es el derecho social, que se define por el conjunto de leyes, principios y procedimientos cuya finalidad es proteger a las personas, grupos y sectores de la sociedad que está integrado por personas, quienes conviven dentro de las diferentes clases sociales.

Al derecho social se le define como el conglomerado de exigencias que la persona le da validez ante la sociedad, para que esta le brinde los medios indispensables para poder atender el cumplimiento de sus fines y le brinde seguridad en su bienestar para tener una vida digna.

El derecho social es el conjunto de normas jurídicas que tienen como finalidad la regulación de las relaciones entre particulares con diferencias marcadas, procurando la equidad y la justicia social y dándole prioridad a proteger a las clases económicamente débiles.

Bonilla, Rodolfo (2013) hace referencia a los derechos sociales e indica que: *“Son derechos de contenido predominantemente social para procurar mejores condiciones de vida. También denominados derechos de la segunda generación, son derechos colectivos porque su vigencia y goce benefician a grupos de seres humanos, no a uno en particular. La vigencia de estos derechos se encuentra condicionada a las posibilidades reales de cada país, de allí que la capacidad para lograr la realización de los mismos varía entre naciones. Sin embargo, esto no significa que el Estado puede utilizar como excusa para el cumplimiento de sus obligaciones, el no poseer recursos cuando en realidad dispone de ellos.*

En este aspecto deben verificarse los indicadores de desarrollo integral (desnutrición, niñez abandonada, analfabetismo, etc.) en relación con la distribución que hace el poder público de sus ingresos en razón de la justicia social.”¹²³

¹²³ Bonilla, Rodolfo (2013) Pág. 14 Historia y fundamentación filosófica jurídica de los Derechos Humanos, Tesis. Universidad Rafael Landívar



El derecho a la seguridad social es un derecho humano fundamental, es una consecuencia de ser un derecho necesario para garantizar una vida digna de las personas en comunidad. Por su consagración en tratados internacionales y a nivel constitucional en la mayoría de los Estados modernos, goza de la naturaleza de derecho humano.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Artículo 9 se reconoce el derecho a la seguridad social, por medio de la cual todos los Estados deben garantizar la protección de todos, específicamente las personas más vulnerables de la sociedad, en caso de desempleo, maternidad, accidente, enfermedad, invalidez, vejez u otras circunstancias de la vida.

Además, es necesario hacer mención a los derechos individuales del hombre que son garantías constitucionales que se conceden a todos los habitantes de la nación. Estas garantías deben cumplirse y respetarse y no se pueden limitar o privar a la persona de las mismas. Dentro de las garantías individuales existen una serie de derechos entre los que se destacan el derecho a la seguridad social que tiene el individuo.

Los derechos individuales de las personas como integrantes de la sociedad se basan en las normas de derechos civil, como derecho usual que es, donde se configuran tanto derechos y obligaciones de los ciudadanos dentro de la sociedad y de estos entre sí, dentro de los derechos individuales de protección a los ciudadanos mediante programas de protección social.

Principio de no regresividad y de progresividad

Los principios constituyen las directrices que enmarcan el derecho y explican su forma de aplicación, por tal situación es necesario tener un conocimiento de los principios de los derechos humanos. Existen varios principios, para el presente estudio solo se consideran el principio de no regresividad y el de progresividad.



En lo referente al Principio de progresividad, Bonilla, R. (2013) cita al Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos sobre el principio de progresividad: *“Su tendencia es al avance, de ninguna manera a la regresión o cancelación, tanto en lo que corresponde al contenido protegido como a la eficacia y procedimiento para su cumplimiento. Carece de temporalidad, es progresivo porque concreta las exigencias de la dignidad de la persona humana en cada momento de la historia. En la actualidad, es imposible el desarrollo pleno de la personalidad sin el respeto a todos estos derechos que se ejercen frente a todos los hombres, y de modo especial, frente al Estado y el poder.”*¹²⁴

El principio progresivo debe direccionar a los derechos humanos, dado que el ser humano está en constante evolución. De esta misma manera los derechos humanos evolucionan con el ser humano, para estar de acuerdo con las necesidades de las personas en un momento histórico determinado.

Al hacer referencia a los derechos sociales e individuales no se puede dejar de mencionar al principio de progresividad que tiene la finalidad de asegurar que las normas que gobiernan los derechos sociales, tengan un desarrollo progresivo, que permitan un avance en materia de protección de esos derechos y no un retroceso o desmejora.

Los tratados de derechos humanos están relacionados con los derechos sociales, tal es el caso del derecho a la seguridad social que establece el principio de progresividad. Según este, es deber del Estado avanzar cada día no solo en políticas públicas, sino también en normatividad con la finalidad de asegurar una satisfacción de dichos derechos. No se pueden disminuir el grado de protección o tutela que el Estado ha alcanzado de un derecho social, lo que se conoce como principio de no regresividad.

¹²⁴ Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea): edición Pan para el Mundo (PPM) y KZE-Misereor. Noviembre 2008 Caracas Venezuela. Página. 13, citado por Bonilla, Rodolfo (2013) Pág.9

En relación con el régimen jurídico aplicable a la seguridad social en Guatemala, se dispone de una normativa bastante amplia que abarca desde convenios y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por Guatemala hasta normas o acuerdos individualizados como los son los emitidos por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



Si bien el régimen de seguridad social se encuentra representado por el Instituto de Seguridad Social, se ha establecido previamente que este comprende además del seguro social, la previsión social. En ese sentido, se ha concebido al seguro social como *“el instrumento de la seguridad social, de orden público, por medio del cual quedan obligados, mediante una cuota o prima que cubren los patronos, los trabajadores y el Estado, a entregar al asegurado o beneficiarios una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara”*¹²⁵, y a la previsión social como el *“conjunto de iniciativas y normas estatales para temperar o disminuir la inseguridad así como los males que padecen los trabajadores vistos como clase social económicamente débil, dentro o fuera del trabajo”*¹²⁶.

Por lo tanto, el seguro social es el principal mecanismo del cual se vale el Estado para cumplir su función aseguradora y previsoras.

Atendiendo a ello, tal como se ha mencionado, existe una normativa variada en cuanto a ambos componentes de la seguridad social; previsión social y seguro social. Al iniciar por las normas de rango superior, la Constitución Política de la República, establece en su Artículo cien lo siguiente *“El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.*

¹²⁵ Ruiz, Ángel. (1997). Nuevo derecho de la seguridad social. (7ª Ed.). México: Porrúa. Págs. 33, 34

¹²⁶ Ruiz, Ángel. (1997). Nuevo derecho de la seguridad social. (7ª Ed.). México: Porrúa. Págs. 29,30



El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo. La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada. El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como peleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del instituto (...)"¹²⁷

No obstante, constitucionalmente hablando, es necesario ir más allá de lo que establece este Artículo, en la carta magna se encuentra un fundamento claro de la seguridad social y este está plasmado en el Artículo 2, el cual estipula: *"Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona."*¹²⁸ En complemento a ello la Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 2 de junio de 2002, expediente 949-02, gaceta número 64 se ha pronunciado en el sentido siguiente: *"...El derecho a la seguridad social se ha instituido como un **mecanismo de protección a la vida**, que tiene como fines fundamentales la prestación de los servicios médico hospitalarios conducentes a **conservar, prevenir o restablecer la salud de los habitantes...**"*¹²⁹ (La negrilla es propia) Por lo tanto, a nivel constitucional se establece que estos dos artículos constituyen los pilares sobre los que se edifica todo el ordenamiento jurídico relativo a la seguridad social.

¹²⁷ Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. Artículo 100

¹²⁸ Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

¹²⁹ Corte de Constitucionalidad: Gaceta 64, expediente 949-02, sentencia de fecha 02-junio-2002.



En ese mismo orden de ideas, siendo que, a los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos se les ha otorgado un alto rango en el que complementan los derechos que otorga la Constitución Política de la República, se encuentra una amplia variedad de tratados y convenios internacionales que ya sea de forma directa o indirecta tienen relación con la seguridad social. Como ejemplo de ello, es posible citar los siguientes:

- a.** Declaración Universal de Derechos Humanos
- b.** Convención Americana sobre Derechos Humanos
- c.** Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares
- d.** Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del hombre
- e.** Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos fundamentales en el trabajo de 1998
- f.** Convenio 103 de la OIT sobre la protección a la maternidad
- g.** Convenio 111 de la OIT sobre el examen médico de los pescadores
- h.** Convenio 161 de la OIT sobre los servicios de salud en el trabajo
- i.** Convenio 176 de la OIT sobre la seguridad y la salud en la construcción

Ahora bien, en lo que a normas ordinarias se refiere, se encuentran diversos cuerpos legales que regulan directamente el seguro social en Guatemala. Además, existen otras que también de forma amplia e indirecta regulan este régimen aplicado a áreas laborales específicas.

Es por ello que, debido a lo extenso de la legislación aplicable en materia de seguridad social, se hará alusión a las normas jurídicas principales, más específicas y representativas. Se encuentran las siguientes:

- a.** Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- b.** Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Salud



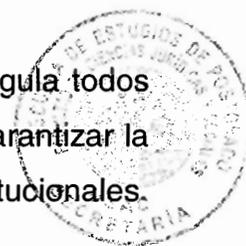
- c. Decreto No. 1441 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Trabajo
- d. Decreto No. 1748 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Servicio Civil
- e. Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de clases pasivas civiles del Estado.

La Ley orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social estipula en su Artículo 1: *“Créase una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del Pueblo de Guatemala (...) un régimen Nacional, unitario y obligatorio de Seguridad social de conformidad con el sistema de protección mínima. Dicha institución se denomina “Instituto Guatemalteco de Seguridad Social” (...).”*¹³⁰ Más adelante en dicha ley, además de enumerarse la forma en que se integra dicho instituto, sus funciones y prohibiciones, se establece la forma en que funciona el régimen de Seguridad Social en cuanto a su sostenibilidad. Esto en el sentido de que tanto patronos y el Estado como lo habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios deben contribuir a su sostenimiento, indicando los porcentajes y la forma en que debe hacerse.

Además, se enumeran los servicios médico sociales que este está obligado a brindar, siendo estos los de accidentes de trabajo y enfermedades profesiones, maternidad, enfermedades generales, invalidez, orfandad, viudez, vejez, muerte, y otros que los reglamentos determinen; así como los casos en que deben prestarse.

¹³⁰ Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. .

En cuanto al Código de Salud, es necesario citarlo puesto que este regula todos los aspectos necesarios con que debe cumplir el Estado a efecto de garantizar la salud de sus habitantes, tal como lo ordenan los Artículos 2 y 100 constitucionales.



En ese sentido el Artículo 7 de dicho cuerpo legal contempla que: *“El presente código es ley de observancia general, sin perjuicio de la aplicación de las normas especiales de seguridad social. En caso de existir dudas sobre la aplicación de las leyes sanitarias, las de seguridad social y otras de igual jerarquía, deberá prevalecer el criterio de aplicación de la norma que más beneficie la salud de la población en general (...)”*¹³¹. Lo anterior se deriva a que, como lo señalan los Artículos 9 y 10 del referido Código de Salud, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es una de las instituciones que conforman el sector salud y en coordinación con el Ministerio de Salud debe realizar programas de prevención y recuperación de la salud, incluyendo atención materno-infantil y prevención y atención de accidentes. Además, un representante titular y un representante suplente de dicho Instituto conforman el Consejo Nacional de Salud, según lo ordenado por el Artículo 14 del Código de Salud.

En cuanto al Código de Trabajo, en este se regula el procedimiento a seguir en materia de previsión social cuando el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social no cumple con el pago de un beneficio. También se regula el procedimiento a seguir en caso de infracciones a las leyes de trabajo y previsión social contra faltas cometidas por algún patrono.

Como normas reglamentarias, se encuentran diversos acuerdos emitidos por la Junta Directiva de dicho instituto, entre los que se encuentran:

- a. Acuerdo No. 410 Reglamento sobre protección relativa a maternidad y a enfermedad
- b. Acuerdo No. 466 Reglamento de Asistencia Médica
- c. Acuerdo No. 468 Reglamento de prestaciones en dinero

¹³¹ Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala. Código de Salud.

- 
- d.** Acuerdo No. 1124 Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia -IVS-
 - e.** Acuerdo No. 1002 Reglamento sobre protección relativa a accidentes
 - f.** Acuerdo No. 1048 Reglamento de organización administrativa del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; estos por citar los de mayor relevancia
 - g.** Acuerdo No. 1135, Reglamento del plan de pensiones de los trabajadores al servicio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Estas últimas normas están dirigidas a ampliar y establecer los requisitos, procesos y procedimientos a seguir para aplicar y recibir cada uno de los beneficios que debe prestar el Instituto Guatemalteco de Seguridad social, así como regular las distintas funciones de los órganos de dicho instituto de acuerdo con su ley orgánica.



CAPÍTULO IV

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presente capítulo se hace un análisis de las políticas públicas, partiendo de la definición, sus componentes, objetivos, ventajas y desventajas, así como su formulación implementación, evaluación, participación ciudadana en su elaboración, estudio y análisis de los principios que orientan las políticas públicas. Luego se hace un análisis de la necesidad de diseñar políticas públicas para la protección integral de la población en: salud preventiva, recreación, atención en vivienda, finalmente las políticas públicas de seguridad social y su contribución con la seguridad humana.

El contexto del diseño de una política pública se basa actualmente en el uso indiscriminado que se da a este término, el cual es común encontrarlo en discursos, documentos y prensa. Sin embargo, este uso no corresponde con su contenido y exactitud. En palabras precisas la política es una forma que orienta la acción pública, inspirada básicamente en el marco y construcción del Estado y su comportamiento.

Lapiente, O. (2011)¹³² al hacer referencia a las políticas públicas indica que es necesario tomar en cuenta la perspectiva histórica y que el estudio de la ciencia política proviene de los antiguos griegos en el siglo V a. C; tomando en cuenta que Aristóteles calificó al ser humano como *zoon politikon* o sea un ser político. En todo caso, al haber más de dos personas hay relaciones políticas y existe una esfera de acción individual que al trascender, aunque sean dos personas se da el fenómeno político.

¹³² Lapiente, O. Subsecretario de Políticas Globales y Sectoriales de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- /Políticas Públicas para la Reducción de la Pobreza Pág. 14 /Diseño de Políticas Pública biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/sem_inter/4.pdf/



Suelen confundirse los términos política, acciones públicas y políticas públicas, los cuales son objeto de estudio de las ciencias sociales. A este respecto Lapuente O. (2011) indica que las ciencias sociales son las que por exclusión no son capaces de aplicar los métodos de las ciencias puras, la reiteración del método que se estudia o la identificación de leyes que son aplicables independientemente del espacio y el tiempo. Un ejemplo típico es que la ley de gravedad es de 9.81 m por segundo al cuadrado en cualquier coordenada o espacio temporal del planeta.

Por lo que, en ciencias sociales, la reiteración del fenómeno y el descubrimiento de leyes aplicables a todo fenómeno similar en las mismas condiciones no permite generalizaciones. Por ejemplo, es difícil encontrar dos revoluciones que sean exactamente iguales, a pesar que el concepto es unívoco. En esta línea hay una primera especificación metodológica de la ciencia política de la que hay diferentes definiciones.¹³³ *“Tomando en cuenta la perspectiva constructivista, se establece que la ciencia política es el estudio del poder en el contexto del Estado, del sujeto público. Estableciéndose de esta forma el árbol genealógico piramidal, cuya base la constituyen las ciencias sociales, luego el estudio de las ciencias políticas para culminar en la teoría de las ciencias públicas. A partir de la década de los sesenta del siglo XX es notoria las combinaciones de la administración y el estudio del poder y es en ese momento donde aparecen las ciencias de la teoría pública de donde surgen dos conceptos que dan nombre al sustantivo política que se acompañará del adjetivo pública”.*

En esta definición constructivista, que es propia de las escuelas anglosajonas, se entiende por política la desagregación de diferentes factores. En principio hace referencia al proceso de toma de decisiones, la capacidad de la decisión hace referencia al ejercicio del poder. Lapuente, O. cita a Shively (1997), quien considera que el poder es la capacidad que tiene un sujeto para orientar a otro independientemente de la voluntad del segundo.

¹³³ Lapuente, O. Pág. 1 OP. CIT.



Hay un sujeto A y un sujeto B, el sujeto A tiene la capacidad de orientar la conducta del sujeto B, independientemente de la voluntad de este último. Esto es poder, hacer que otros hagan lo que uno quiere que hagan. Esto trasciende cuando es sobre un grupo social. Si se habla de ciencias que se abocan en el proceso de toma de decisiones sobre el individuo se estaría en la psicología y otras similares. Toda vez que esto se transforme e impacte en el conglomerado social se habla de política. Esto sirve para diferencias a la política pública de la política, de categoría genérica específica.

Lapiente, O. (2011) indica que al hacer un desagregado conceptual de los factores que definen la política, su especificación temática incluye una definición operativa constructivista e instrumental de política pública como el conjunto de decisiones que se traduce en acciones estratégicamente seleccionadas y que son públicas porque inciden en el conglomerado social desde la autoridad del Estado. El adjetivo de pública hace referencia a dos orígenes: primero, porque emana tras procesos de consenso y participación del Estado que es el sujeto político, público y jurídico por antonomasia y segundo, porque impacta sobre la sociedad.¹³⁴

La razón fundamental de la política pública es el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población. Si se generan cambios positivos en la sociedad desde la perspectiva del desarrollo humano será una política real, concreta y articulada.

Al contrario, si no hay acciones concretas que beneficien a la sociedad no se puede decir que hay una política pública. Por otro lado, si no se ha identificado el marco operativo que permita el cumplimiento de metas, valores y objetivos de una política, así como la asignación presupuestaria, tampoco se puede hablar de política pública.

¹³⁴ Lapiente, O. Pág. 1 OP.CIT.



4.2 DEFINICIÓN DE POLÍTICA

En función a lo referido, la política es una ciencia y como tal proporciona las herramientas necesarias para gobernar y administrar un Estado en sus asuntos e intereses.

La política se manifiesta como un comportamiento propositivo e intencional, es debidamente planeado y estructurado, no es reactivo ni casual. Se implementa para alcanzar los objetivos previamente establecidos por medio de la utilización de los recursos disponibles, utilizando los medios para su comunicación pública.

Según Ruiz López, D. y Cárdenas Ayala, C., (2009) indican que: "*La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. Las políticas se clasificarían en regulatorias, distributivas y redistributivas*".¹³⁵ Además citan a Aguilar Villanueva, L. para quien la política es un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

Para poder estudiar mejor una política es necesario hacer una división *Policy análisis* (buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad) y el estudio de la elaboración de políticas (*policy-makingstudy*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado a un gobierno particular en las políticas públicas.

La capacidad del diseño de una política pública y su implementación exitosa dependerá de la capacidad social en la definición de la agenda política, identificando previamente los principales problemas a los que el Estado debe dar respuesta desde la perspectiva y estructura ciudadana.

¹³⁵ Universidad Latina de América, ¿Qué es una Política Pública? Revista Jurídica /México. www.unla.mx/.../QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%2 Pág. 1



La agenda a la que los Estados deben dar respuesta mediante las políticas públicas está relacionada con la seguridad ciudadana, seguridad humana, seguridad social, seguridad alimentaria. Así como las que fueron establecidas en los Acuerdos de Paz de 1996, tales como los cambios radicales, transformaciones de trascendencia relacionadas con el Estado-sociedad, del Estado como tal, reforma de la sociedad, entre otras. Manteniendo un equilibrio entre las agendas estructurales, coyunturales, urgentes, prioritarias sea una ecuación sin ecuación¹³⁶.

4.3 COMPONENTES DE LA POLÍTICA

Posterior a la Segunda Guerra Mundial surge la espontaneidad de llamar análisis de políticas con la finalidad de mejorar las decisiones de la política por medio de la incorporación de la teoría y método científico para explicar y estudiar las políticas científicamente.

Los componentes de cualquier política son: Los principios que la orientan (ideología o argumentos que la sustentan), instrumentos para su ejecución (aspectos de regulación de financiamiento y mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones para la implementación de las políticas de conformidad con los principios propuestos.

Las estrategias que se diseñan en las políticas públicas se dan de conformidad con la participación de expertos o instituciones especializadas, quienes se encargan de interactuar y negociar para que la política pública sea de beneficio a todo el conglomerado social.

¹³⁶Lapuente, O. OP.CIT. Pág.18



4.4 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se entiende por Políticas Públicas a los programas que ejecuta un gobierno de conformidad con un problema o situación establecida. Sin embargo, las Políticas Públicas son las acciones de gobierno que buscan dar respuesta a las demandas de la sociedad y/o para aliviar los problemas nacionales.

Según indican Ruiz, D. y Cárdenas C. (2009), el estudio de las Políticas Públicas como bien plantea Pallares (la cual es una visión anticuada para otros autores), debe realizarse, plantearse bajo tres cuestiones: “Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian”. “Analizar Qué hacen los gobiernos, Cómo y Por qué lo hacen y Qué Efecto produce.” Estas sencillas preguntas nos pueden servir como una guía para analizar una Política Pública, sin aún entrar en terminología económica o política compleja.¹³⁷

Además, las Políticas Públicas se pueden definir como el pacto que se establece entre el Estado y la sociedad con la finalidad de hacer un Estado más ágil y organizado para responder a las demandas de la población. Sin embargo, es necesario aclarar que no todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política y los asuntos públicos son atendidos por el gobierno.

Para Ruiz, D. y Cárdenas C. (2009)¹³⁸. las Políticas Públicas son “*el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos*”. Además, citan a Pallares para quien las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a largo plazo.

¹³⁷Universidad Latina de América, Pág. 1 OP.CIT.

¹³⁸OP.CIT. Pág. 5 IBID.

Además, indican que Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero se puede decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal. Un ejemplo de ello es lograr ciertamente esa modificación conductual, aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.



En tal virtud las Políticas Públicas están vinculadas con el acceso que tienen las personas a los bienes y servicios que brinda el Estado. Están constituidas por acciones concretas para resolver y dar respuesta a las necesidades e intereses de las personas o grupos que integran la sociedad, atendiendo sus demandas.

Roth, A. (2009) indica que el concepto de política pública tiene tres acepciones: primero la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*)¹³⁹.

Gracas, M. (2006) indica que las Políticas Públicas son el conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme con una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público¹⁴⁰.

¹³⁹Citado por Aguilar Astorga y Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm Pag.5

¹⁴⁰ IBID Banco Interamericano de Desarrollo -BID- La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social para América Latina. Informe 2006.Pág. 5

Para Medellín, P. (s/f) la estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político del que emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el Estado que son gobernados (*La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*)¹⁴¹.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PUD- define a las Políticas Públicas como un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades.

En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles.

Las políticas públicas intentan solucionar problemas de diferentes tipos: económicos, sociales, de infraestructura, ambientales, entre otros.¹⁴²

Según Ruiz, D. y Cárdenas C.¹⁴³ los instrumentos para plantear e impulsar las Políticas Públicas varían de conformidad con los actores que intervienen. El gobierno, por medio de sus instituciones al elaborar sus propuestas toman en cuenta los siguientes aspectos:

1. Normas Jurídicas: Son el medio por el cual los poderes públicos autorizan y establecen las actividades de las políticas. Además, limitan la discrecionalidad en el actuar de quienes las elaboran y ejecutan. Deberán estar basadas en todo tipo de norma y ley establecida.

¹⁴¹ IBID Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL, Chile Pág. 5

¹⁴² Escuela Virtual -PUD- scuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id.Pág. 41

¹⁴³ Universidad Latina de América Pág. 1. OP.CIT.



2. **Recurso Humano:** Para elaborar las políticas se requiere del recurso humano que interviene de conformidad con la estructura organizativa.

3. **Recursos Materiales:** Lo constituyen todos los elementos que son la base para la construcción de las políticas. En estos se incluyen los financieros.

4. **Persuasión:** Los ciudadanos deberán estar plenamente convencidos de que su legítima expresión es mediante el gobierno, que interpreta los intereses generales de la sociedad, responde a sus demandas sociales y vela por los intereses de la misma.

4.5 OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹⁴⁴

1. Son objeto de incidencia de las organizaciones debido a que son aliadas para el cumplimiento de las agendas de los gobiernos. Responden a los intereses predominantes en cada grupo.
2. Se promueve la participación ciudadana de quienes las Políticas Públicas son trascendentes.
3. Interviene en las alianzas con los sectores público y privado con la finalidad de que manifiesten sus posturas y sus aportes en las propuestas, quienes pueden verse afectados positiva o negativamente al implementarse la política.
4. Provocan cambios de conducta en los integrantes de la sociedad, a quienes les corresponde ajustarse a la política, marcando el rumbo de la sociedad.

¹⁴⁴ IBID Pág. 2

4.6 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹⁴⁵



Ventajas

1. Las Políticas Públicas son el medio para que el gobierno interactúe con otros actores y de esta forma se busquen soluciones a las necesidades latentes, con la finalidad de realizar planes a corto, mediano y largo plazo.
2. Por medio de las Políticas Públicas se pretenden resolver problemas concretos al promover la participación de los diferentes actores de la sociedad civil, favoreciendo la equidad y evitando cualquier situación que genere desigualdad, dando prioridad a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad se propicia la disminución de las brechas para evitar beneficiar a unas cuantas personas y perjudicar a la mayoría, tomando en cuenta que la mayoría es quien decide, sin menospreciar a la minoría, en función de los valores democráticos.
3. Las Políticas Públicas establecen las líneas de acción de los gobiernos para ser incluidas en las agendas, tomando en cuenta las necesidades prioritarias de los diferentes grupos de la sociedad.
4. Las Políticas Públicas permiten atender estratégicamente las diferentes demandas de la población de conformidad con las líneas de acción previamente establecidas, las cuales deberán ser observadas por las diferentes instituciones públicas identificando las áreas prioritarias de intervención que permita dar estabilidad y coherencia a la gestión gubernamental.
5. Las Políticas Públicas responden a las necesidades de la población y deben tomar en cuenta los criterios de oportunidad, calidad y transparencia. Esto se logra con la participación de diferentes actores en los beneficiarios finales que es la sociedad.

¹⁴⁵ Universidad Latina de América Pág. 2. OP.CIT.



6. Las Políticas Públicas constituyen una herramienta de suma relevancia, no solo instrumental o práctica (por ejemplo, proveer servicios de salud para toda la población), sino para promover ciertos principios éticos (por ejemplo, que toda la población tenga los mismos derechos fundamentales al trabajo, la educación o la salud, independientemente de sus ingresos). Con esto se obtiene una diferencia entre subsanar solamente las necesidades de la población y el fomentar ciertos valores que se requieren para lograr una mayor integración.

Desventajas

1. Las Políticas Públicas pueden impedir que se logre el bienestar individual y colectivo. Una Política Pública de empleo, vivienda o educación puede debilitar o fortalecer a las comunidades y familias, así como potenciar o inhibir la realización personal de los individuos mediante el trabajo o el estudio. Están por un lado los costos y por otro los beneficios.
2. Las Políticas Públicas no son siempre públicas ni tampoco responden siempre a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas. Esto se da en virtud de que puede suceder que se hacen diseños de políticas en el escritorio y al implementarlas surgen deficiencias. Otras veces se da que desde el diseño tienen errores o son copia de políticas de otros países que se transmiten en la política final.
3. Dado que las Políticas Públicas son una disputa entre los actores sociales con intereses y agendas particulares, el carácter público dependerá de la capacidad que tengan los grupos de incluir demandas y satisfacerlas de conformidad con los intereses y agendas.

La intervención de las preferencias grupales predominantes en muchas ocasiones afectan, impiden y lesionan la visión del concepto de lo público y del bienestar social.



4. La organización de la sociedad civil tiene poca incidencia en las Políticas Públicas, dado que el sector privado tiene mayor incidencia, en consecuencia, las Políticas Públicas que son producto de las decisiones de los gobiernos en ocasiones no representan los intereses y puntos de vista de los diversos sectores de la sociedad.

Debido a este predominio de uno de los actores que protegen y velan por sus intereses, esto puede provocar fracasos en la implementación de las políticas.

4.7 ANÁLISIS Y ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ruiz, D. y Cárdenas, C. (2009)¹⁴⁶ refieren que para el análisis de las Políticas Públicas existen dos modelos:

MODELO RACIONAL, de H. Simón. Permite recoger información e investiga sistemáticamente para identificar los problemas presentes o posibles. Define todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema, haciendo un análisis de todas las alternativas posibles y sus consecuencias.

Este modelo establece que una política parte de cero. Sin embargo, en la realidad esto no se da. Si se toma en cuenta que las diversas políticas ya han sido planteadas o tratadas con anterioridad por otros gobiernos, lo que puede suceder es que se fortalezcan o se innoven o se planten nuevas políticas sobre la base de las existentes.

MODELO INCREMENTAL, de Ch. Lindblom. Con este modelo se elaboran políticas tomando como punto de partida una situación preexistente o se plantean cambios o modificaciones para acrecentar una política.

¹⁴⁶ Universidad Latina de América Pág. 4. OP.CIT.



Para realizar un análisis en la elaboración de Políticas Públicas es necesario tomar en cuenta los factores que repercuten en el desarrollo de una política según las diferentes etapas. Siendo esto un esquema cíclico, algunos factores se retoman, se actualizan o se comparan estableciendo similitudes que se tiene unas del pasado y otras del presente.

Ruiz, D. y Cárdenas, C. (2009) citan a Pallares, quien sintetiza los tres grandes del momento del proceso. *“La Formulación de las políticas, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento.”*¹⁴⁷

4.8 FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Para formular Políticas Públicas, según Ruiz, D. y Cárdenas, C. (2009)¹⁴⁸ es necesario tomar en cuenta cinco etapas:

- a) **Establecimiento de la Agenda Política:** Por medio de la movilización de las demandas y presiones que hacen los grupos sociales, se elaboran agendas políticas que incluyan la evaluación de necesidades, valores y objetivos. Cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus preferencias e intereses, surgiendo la interacción de los mismos con otros que estén involucrados. Con la finalidad de generar acuerdos mediante la negociación es necesario poner el tema en la mesa para que sea analizado.
- b) **Definición de los Problemas:** Es indispensable definir los problemas, no únicamente identificarlos. Se requiere tener un estudio profundo de los mismos, recopilando la información necesaria de la problemática que se quiere atender.
- c) **Previsión:** Es la acción por medio de la cual se mide el impacto que la Política Pública puede tener al momento de implementarla, medir reacciones, establecer los grupos a favor y grupos en contra de la misma.

¹⁴⁷ IBID. Pág. 5

¹⁴⁸ Universidad Latina de América Pág. 5. OP.CIT.



- d) Además, establece los escenarios posibles para tener la visión política, buscando las asesorías necesarias.

De esta manera se obtendrá mayor seguridad y probabilidades de éxito de la política que se desea impulsar.

- e) **Establecimiento de Objetivos:** Es necesario establecer las metas que se lograrán al implementarse la Política Pública, en las cuales deben incluirse el tiempo de los resultados y el monitoreo de los logros para verificar su cumplimiento.
- f) **Selección de Opción:** Se debe seleccionar aquella opción que sea viable, real y concreta y que responda a los estudios realizados previamente, identificando los objetivos y la persona o grupo que solicita la política y que se tenga claridad de la situación concreta que se debe resolver.

4.9 IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Luego de estudiar, analizar y validar las políticas, se procede a la implementación de las mismas. Estas deberán generar los resultados esperados en los que se incluya el proceso negociador para llevarla a la práctica. Este proceso es básico porque permite llevar a la práctica la teoría planteada previamente.

Objetivos que orientan el análisis de las Políticas Públicas¹⁴⁹

- a) Investigar, estudiar y seleccionar los objetivos que son de interés público
- b) Seleccionar las estrategias y alternativas que permitan el logro de los objetivos
- c) Establecer las acciones que permitan comprobar las estrategias y alternativas seleccionadas, para llevarlas a la práctica de manera eficaz y eficiente

¹⁴⁹ Universidad Latina de América Pág. 6. OP.CIT



Elementos a considerar previo a la implementación de las Políticas Públicas¹⁵⁰

Al momento de implementar una Política Pública y para evitar que esta fracase, por estar mal diseñada o porque no responda a las necesidades de la sociedad es necesario considerar los elementos que a continuación se analizan antes de implementar las políticas.

Oportunidad:

Aprovechar el momento para satisfacer las demandas de la población, que llegue justamente cuando la sociedad o grupo lo necesita. Esto evita al máximo que se convierta en un clientelismo político a cambio de un voto, como ocurre generalmente con los programas sociales. Es necesario que se tenga mayor efectividad en los resultados previstos en las Políticas Públicas, que las personas vean que sus necesidades están siendo satisfechas.

Calidad:

Es el medio que se garantiza que la sociedad tiene acceso oportuno a los servicios y que sus necesidades son atendidas eficaz, eficiente y humanamente. Al implementarse las Políticas estas deben ser de calidad, percibidas por la población en la satisfacción de sus necesidades y que contribuyan al desarrollo político, económico, social y a la dignidad humana.

Transparencia:

Deben atender las necesidades reales de la población, que todos los procesos técnicos, administrativos y financieros se manejen con claridad, evitando preferencias o los fines particulares en vez de los sociales y que se implemente la equidad y la justicia en la atención a la población.

¹⁵⁰ IBID. Pág. 6



Apropiación Social:

Es la acción por medio de la cual la sociedad se apropia de su realidad en la solución de sus necesidades.

La apropiación social se desarrolla cuando las Políticas Públicas toman en cuenta: transferencia e intercambio de los problemas detectados, gestión de la problemática para su apropiación, participación ciudadana en la búsqueda de soluciones y comunicación que incluya la socialización de la solución a la problemática.

Las políticas que se diseñen deben estar congruentes con la realidad, resolviendo los problemas detectados que satisfagan las necesidades de la población.

4.10 EVALUACIÓN Y CONTINUIDAD O CAMBIO DE LAS POLÍTICAS

Es el proceso sistemático que permite verificar los logros alcanzados, así como el cumplimiento de metas y la cobertura que tiene la política. En esta etapa se deben sugerir los cambios necesarios de acuerdo a las fallas detectadas. En caso de que la política implementada no refleje los resultados previstos, esta debe ser objeto de análisis para el cambio o la implementación de estrategias para fortalecerla. *“La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada”*¹⁵¹

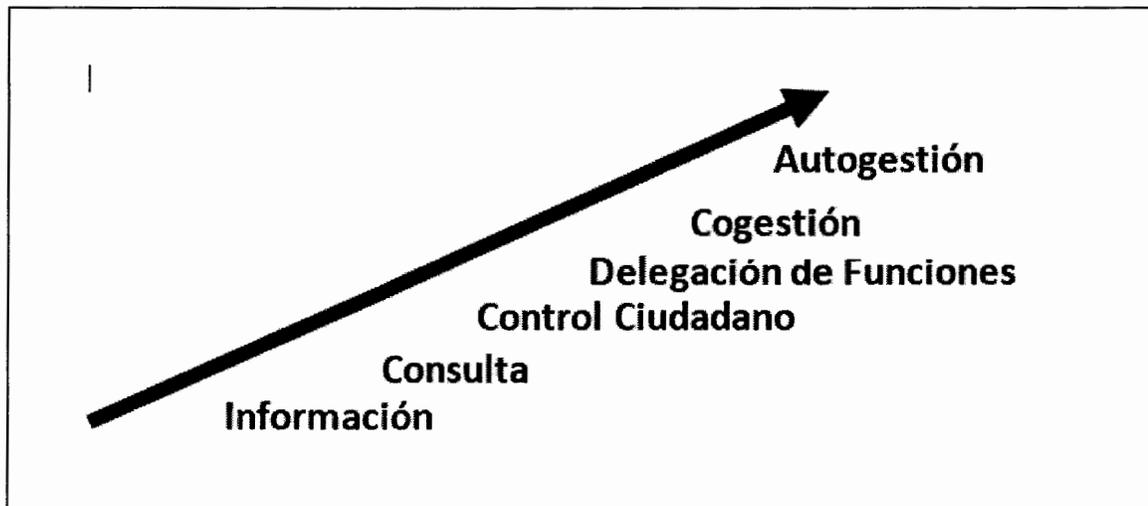
4.11 REACCIÓN DE LA SOCIEDAD ANTE UNA POLÍTICA PÚBLICA

En un sistema democrático se permite la participación de la sociedad para que esta se involucre en los proyectos y se beneficie directa e indirectamente. Esta participación ciudadana se establece de menores a mayores grados de involucramiento.

¹⁵¹Cardozo, M. (2009) Evaluación y meta evaluación en los programas mexicanos de desarrollo social. UAM-X. Pág. 10



Ruiz, D. y Cárdenas, C. (2009)¹⁵² presentan un esquema del involucramiento de la ciudadanía en las Políticas Públicas y explican este proceso.



Escalera de participación ciudadana¹⁵³

Fuente: Internet y Políticas Públicas Socialmente Relevantes.

Información: Se trata de un nivel básico de participación en el cual se aclaran dudas, se explican alcances, beneficios y consecuencias de las acciones y se atienden temores. Es el escalón en el que actualmente los gobiernos ponen énfasis cuando se plantean promover alguna política.

En esta etapa la sociedad se muestra incrédula, apática o temerosa de lo que pueda suceder si apoyan la propuesta. Por esta razón el gobierno promueve la información necesaria para incentivar la integración y participación.

Consulta: Es una estrategia para los tomadores de decisiones a cargo de Políticas Públicas, quienes ponen a consideración de la población la puesta en práctica de una determinada decisión política.

¹⁵² Universidad Latina de América Pág. 5. OP.CIT

¹⁵³ Citado por Universidad Latina de América Pág. 5. OP.CIT



Luego de generar la información, se le otorga determinado poder a la sociedad para que tome las decisiones convenientes acorde con sus necesidades para tener mejores avances y con mayor rapidez.

No en todas las ocasiones se le brinda poder a la ciudadana. Por esta razón es importante la información que se le transmite a la sociedad. Si esta es modificada de acuerdo con los intereses a algún grupo se pueden provocar incentivos perversos. Además, aunque la ciudadanía tenga acceso a discernir una política, esta puede mostrarse apática o incrédula a la participación.

Control Ciudadano: Es el traslado de las competencias a la sociedad civil en la ejecución de las políticas ya formuladas y es responsable de dar seguimiento a los compromisos adquiridos por los gobiernos y asegurar que en este monitoreo se realicen las correcciones pertinentes del rumbo, así como la toma de decisiones de las respectivas acciones de la política pública.

La participación ciudadana permite verificar que se estén llevando a cabalidad los planes establecidos por el gobierno, quien de acuerdo con sus observaciones del cumplimiento de las acciones pueden sugerir modificaciones y correcciones a los objetivos planteados.

Cogestión: Es la acción mediante la cual los representantes del gobierno y la sociedad civil comparten la toma de decisiones. En esta etapa la población está integrada y participa activamente, haciendo observaciones y tiene la capacidad de rechazar algunas propuestas del gobierno si estas no son prioritarias para la sociedad. Conforme se vaya subiendo la escalera se llega a un nivel más integral entre el gobierno y sociedad, sin embargo, se separa por la lucha del bien común debido a que cada quién realiza aportaciones distintas.

Autogestión: Constituye el escalón máximo de participación ciudadana en el que la población diseña programas, los administra y ejecuta.



Este es el nivel óptimo al que la sociedad puede llegar. Sin embargo, se observa una sociedad a la espera de mejores resultados al mismo tiempo que se muestra más apática e indiferente de involucrarse en los programas de gobierno.

Dependiendo de la Política Pública y del entorno institucional y político en cuestión, los escalones críticos de participación ciudadana pueden ser unos u otros. Mientras que en algunas políticas puede ser crítico y contar con una efectiva participación ciudadana en el control de los servicios, es posible que en otros casos el escalón crítico sea, por ejemplo, la consulta.¹⁵⁴

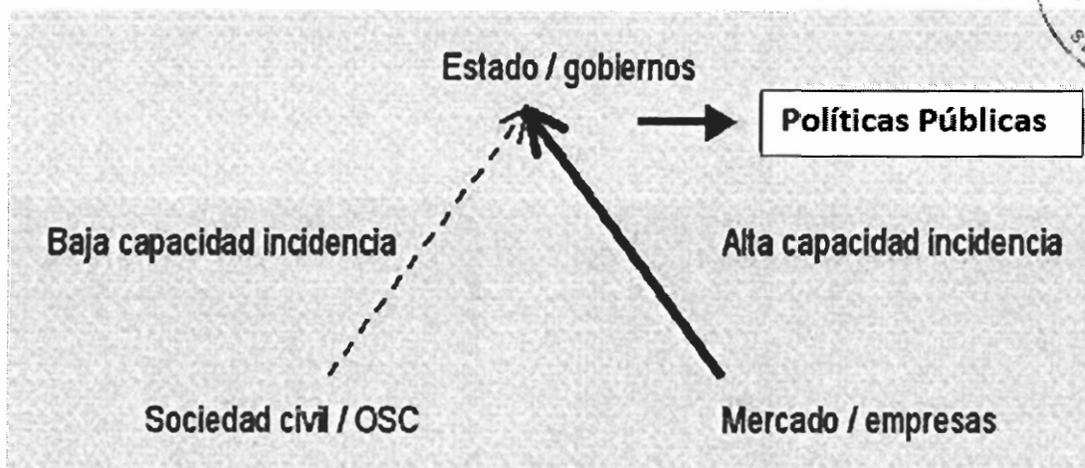
4.12 ACTORES QUE INTERVIENEN EN UNA POLÍTICA PÚBLICA

La sociedad civil es uno de los actores que participa en las Políticas Públicas. Sin embargo, estas muchas veces no funcionan debido a que la misma sociedad carece de poder e incidencia en las empresas. En consecuencia, este sector es el más beneficiado con la implementación de la política.

A continuación, se presenta un esquema que intenta explicar el equilibrio y los actores que intervienen en una Política Pública.

¹⁵⁴ Universidad Latina de América Pág. 5. OP.CIT

Triángulo de actores: situación actual¹⁵⁵



Nota: Las flechas indican la dirección de la incidencia. La línea punteada indica debilidad de la incidencia.

Fuente: Internet y Políticas Públicas Socialmente Relevantes

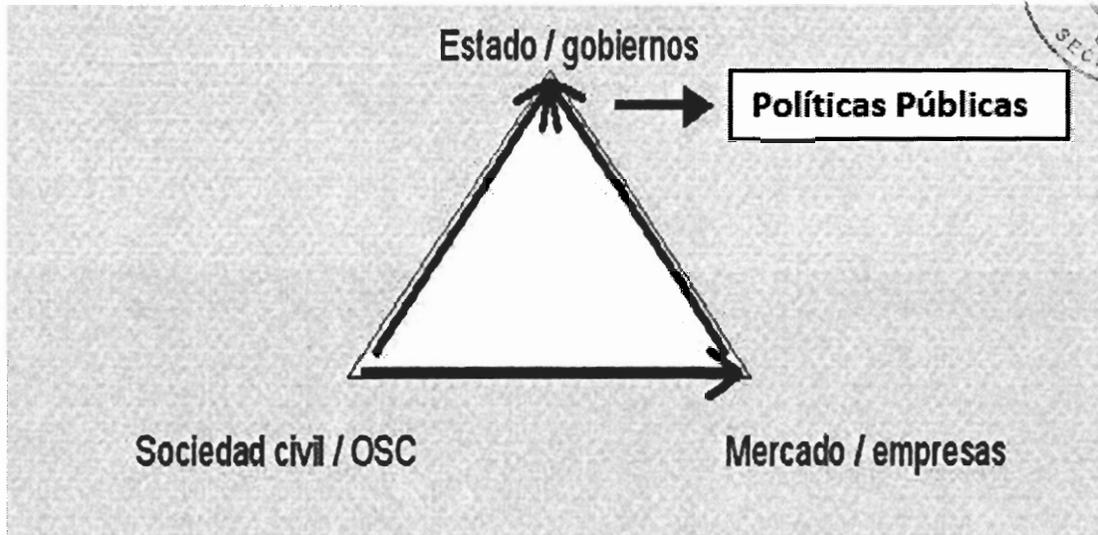
De acuerdo con el esquema anterior se puede observar que en una política pública debe existir equilibrio entre los actores que participan en ella. Sin embargo, se puede dar que en ocasiones una política no cumpla su finalidad debido a que desde el diseño hasta su implementación no funcionan.

Para que una política pública tenga el éxito esperado es necesario que en realidad sean públicas y que satisfagan las demandas e intereses de los diferentes sectores de la sociedad.

Para que las Políticas Públicas sean efectivas y eficientes se requiere que en las mismas se agreguen intereses y agendas de los distintos sectores de la sociedad. Se necesita equilibrio para poder impulsarlas, que beneficien a todos los actores participantes y que se vean reflejadas en la sociedad, que es la que recibe el impacto final. En el siguiente esquema se puede observar la situación deseable de una política pública.¹⁵⁶

¹⁵⁵ IBID. Pág. 5

¹⁵⁶ Citado por Universidad Latina de América Pág. 5. OP.CIT



Fuente: Internet y Políticas Públicas Socialmente Relevantes

Para poder implementar una política es necesario que exista un equilibrio entre los actores y que estos estén relacionados correctamente, evitando que alguno de ellos tenga mayor influencia o peso en la toma de decisiones. El papel fundamental de los gobiernos en el diseño e implementación de las Políticas Públicas es la atención a las demandas las cuales son atendidas por las instituciones públicas y la función de la sociedad civil es la búsqueda de mejora en el bienestar y dar respuesta a los diversos grupos que pertenecen a la misma.

Debido a que la sociedad civil está organizada y tiene experiencia en los diferentes problemas que le afectan, es el canal con el que el gobierno puede articular sus estrategias con fundamentos éticos y políticos. Sin embargo, muchas veces la sociedad se muestra reacia y apática ante cualquier iniciativa política que las pueda beneficiar. En estos casos el gobierno debería realizar alianzas estratégicas y técnicas de negociación para motivar a que la sociedad tenga mayor participación en la toma de decisiones, con la finalidad de implementar políticas públicas que realmente respondan a los intereses y necesidades de la población, que no sean irreales diseñadas desde un escritorio, sin ningún fundamento o estudio y que sean el reflejo de una intuición o percepción subjetiva de una problemática social.



Tal como se indicó, la participación ciudadana es la clave para recuperar la parte pública de la política y permite que la democracia no sea solo electoral sino una democracia participativa. Sin embargo, las políticas son escenarios donde se manifiestan el conflicto, la incertidumbre y los intereses particulares. Además, es necesario tomar en cuenta que no todos los niveles de participación pueden estar en todas las fases de la política. Es indispensable vincular la participación ciudadana en las fases de las políticas ya mejora sustancialmente el desempeño de los representantes políticos. Esto se traduce en mejores soluciones a los problemas públicos.

4.13 MODIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

La modificación de una política pública procede cuando esta ya no responde a las necesidades e intereses de la sociedad o cuando se requiere actualizarla, reformarla o fortalecerla. También cuando los actores predominantes consideran que ya no responde a sus intereses o la población, sugiriendo los cambios necesarios.

Tomando en cuenta que las Políticas Públicas surgen de los acuerdos sociales, estos no son permanentes o rígidos y son susceptibles de mejora o de cambio, los cuales deben incluirse en la agenda pública por esta razón es que el bienestar debe ser renegociado.

La modificación de una política pública está sujeta a la propuesta de uno de los actores para ser incluida en la agenda pública. Además, puede despertar el interés público o gubernamental, haciendo los estudios necesarios que reflejen la problemática existente y que debe de ser conocida por la sociedad.

4.14 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA



La Constitución Política de la República de Guatemala establece que es el Estado el que debe garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. Dado que el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo, el Estado se organiza por medio del sector público, quien es el responsable de la conducción de todos los asuntos públicos y se rige por la Ley del Organismo Ejecutivo.

La Secretaria de Programación y Planificación de la Presidencia -SEGEPLAN- refiere que *"la tarea fundamental del gobierno es gobernar –administrar, dirigir y conducir- el país, las regiones de desarrollo, los departamentos y los municipios, determinando el presente y el futuro de la población que ahí reside, bajo principios de justicia social."*

Además, indica que el gobierno debe ejercerse: *"por administraciones sucesivas y, por consiguiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores y, no siempre, los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. Quizás, el logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder, sea el camino más eficiente para enfrentar las dificultades y mejorar así, la gobernabilidad del sistema"* (Funciones Básicas de la Planificación Social, Martin. 2005. Página 8)¹⁵⁷

En tal virtud la función fundamental del gobierno es organizarse para gestionar y administrar los recursos el Estado, así como resolver los problemas que afectan a la población. Su función recae en el poder ejecutivo, que coordina acciones con los otros poderes del Estado en la ejecución de la administración pública y dar prioridad a las políticas públicas de acuerdo con el plan de gobierno.

¹⁵⁷ -SEGEPLAN- (2015) Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Políticas Públicas. Guía para la formulación de políticas públicas. Guatemala: Segeplan, Pág.32



4.15 MARCO LEGAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA

El marco legal que ampara a las Políticas Públicas en Guatemala se basa fundamentalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde destacan los Artículos 134, 183, 191 y 225 que amparan la descentralización y autonomía de los municipios para la coordinación con la política general del Estado.

Además, se establece que la política de desarrollo de la nación le corresponde coordinarla al Presidente de la República, así como la función del Vicepresidente de la República en apoyar al Presidente en la dirección de la política general de la nación. El consejo de Desarrollo Urbano y Rural cumple una función preponderante, porque es quien tiene a su cargo la formulación de las Políticas Públicas y al ordenamiento territorial.

En lo que respecta a la Ley del Organismo Ejecutivo, es la que regula las acciones en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno y para poderlas implementar se apoya en las siguientes dependencias: Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, se brinda soporte en la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural y la Secretaría de Comunicación de la Presidencia, que es la responsable de formular, coordinar y ejecutar la Política de Comunicación.

La institución responsable que contribuye para la formulación de la política general de gobierno, así como evaluar su ejecución y efectos es la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. Las áreas de acción de esta institución es la planificación y programación y su validación por medio de la participación ciudadana en todo el territorio nacional y operativiza su accionar en los Consejos de Desarrollo.

Los ministros de Estado tienen participación esencial en la formulación de las políticas, son los rectores de las Políticas Públicas en el ramo donde les compete desenvolverse.



Además de participar en la formulación de la política económica del país, son los responsables de planificar, ejecutar y evaluar las políticas de su sector, las cuales deben tener coherencia con la política general de gobierno. Además, existen mandatos específicos en la formulación de Políticas Públicas a sectores específicos como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quien además de implementar sus políticas de su ramo, implementa Políticas Públicas que el Ejecutivo le asigna.

Uno de las maneras de descentralizar las políticas públicas que el Ejecutivo implementa es a través de los gobernadores departamentales, quienes son los responsables de propiciar e impulsar el cumplimiento de las políticas y atender acciones prioritarias del gobierno central, además de coordinar las políticas en los municipios y entidades autónomas.

No se puede diseñar y ejecutar una política pública sin que no se cuente con la asignación presupuestaria requerida para implementarla, por esa razón está la Ley Orgánica de Presupuesto que estipula que los planes son la expresión de las políticas de desarrollo. Esta ley le otorga funciones inherentes al Ministerio de Finanzas para participar en la formulación de la política financiera para el sector público, además del diseño y evaluación de las políticas presupuestarias que el ejecutivo de asigna, así como la responsabilidad que tiene sobre la política de crédito público.

Los Consejos de Desarrollo son órganos responsables de organizar, coordinar la administración pública según la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, así como la coordinación interinstitucional pública y privada. Su accionar está respaldado por la Ley de Consejos de Desarrollo Decreto 11-2002. En esta ley se establecen las funciones de los mismos, cuya responsabilidad es la formulación, definición y seguimiento de las políticas de desarrollo urbano y rural. Además, tiene la responsabilidad del ordenamiento territorial, así como participar en el diseño de los planes de desarrollo regionales y departamentales, los cuales son sometidos a su aprobación por el Organismo Ejecutivo para que sean incorporados a la Política de Desarrollo de la Nación.



Juegan un rol preponderante los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, quienes dan seguimiento a las políticas de desarrollo municipal que surgen como respuesta a las necesidades y problemas detectados, así como las propuestas de solución. Que han sido priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Estos son enviados a las corporaciones municipales para ser incluidos en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal.

Estos Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural también contribuyen a la formulación y seguimiento de las políticas, planes y programas de desarrollo comunitario.

En el caso de las municipalidades, rigen su funcionamiento por el Código Municipal Decreto 12-2002. Esta norma la participación el Concejo Municipal en ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos que son autorizados por el referido Concejo, cuya responsabilidad directa recae en el Alcalde Municipal para velar por el estricto cumplimiento de las Políticas Públicas municipales.

Sin embargo, es competencia del Concejo Municipal convocar a los diferentes sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las Políticas Públicas municipales, así como la aprobación, control de la ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio de conformidad con estas.

Dentro de la estructura de las municipalidades está la Oficina Municipal de Planificación, que es el órgano de producir la información veraz, precisa y de calidad que es requerida para la formulación y gestión de las Políticas Públicas municipales.

Es necesario destacar la participación que tiene la sociedad civil en la formulación de las Políticas Públicas, que son propuestas para satisfacer las necesidades de la población con la finalidad de evitar el clientelismo político del gobierno de turno.



4.16 GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA

La gestión de las Políticas Públicas es el proceso que se da desde la formulación a la evaluación y/o actualización y/o pérdida de vigencia de la política a cargo de todos los actores que participan en el proceso tal como se refirió.

Sin embargo, el proceso de la formulación de las políticas es competencia del gobierno mediante los diferentes ministerios o dependencias del estado, los Concejos Municipales y Consejos de Desarrollo, bajo la asistencia técnica de SEGEPLAN.

La implementación de las Políticas Públicas corresponde a las diferentes instancias del Organismo Ejecutivo, por medio de sus programas, planes estratégicos y acciones operativiza las políticas públicas. Además, son los responsables del monitoreo y evaluación de las políticas según corresponda. También se asegura que se cuenta con los recursos indispensables para operativizar las políticas, que son definidas de conformidad con las prioridades del gobierno y que son contenidas en la Política Nacional de Desarrollo.

Los Concejos Municipales, las municipalidades y la institucionalidad del Estado, representa en los territorios, la implementación de las Políticas Públicas que de acuerdo con su contenido tengan alguna expresión territorial, la cual puede ser regionalizada, departamentalizada o municipalizada. Estas regiones, departamentos o municipios son los responsables de priorizar los recursos en el territorio de conformidad con la Política Nacional de Desarrollo y el marco de las Políticas Públicas vigentes en el país¹⁵⁸.

¹⁵⁸ SEGEPLAN Pág. 35 OP.CIT.

Como se ha referido anteriormente en la gestión de las políticas públicas es indispensable la participación además de los entes rectores, la sociedad civil y los beneficiarios en las distintas etapas de la gestión de la política. Sin embargo, es preciso aclarar que el papel de la sociedad civil no reemplaza la responsabilidad que tiene el Estado en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas, sino que viene a fortalecer la gestión de las políticas en el proceso de implementación de acciones además de jugar como ente fiscalizador como parte del proceso de rendición de cuentas y transparencia por parte del Estado.

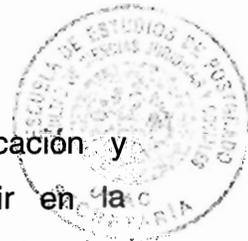


4.17 INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA

Para institucionalizar las Políticas Públicas deben operar en primera instancia en el marco de la Constitución Política de la República de Guatemala, los Derechos Humanos, la Política Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes y prioridades del gobierno.

Su institucionalidad la encabeza el Presidente de la República, que de conformidad con la Constitución Política de la República le corresponde presidir, coordinar y dirigir los asuntos relacionados con la Política de Desarrollo de la Nación. Para ejecutar esta función cuenta con el apoyo del Vicepresidente de la República y el Consejo de Ministros. Los Ministros son responsables de ejercer la rectoría de las políticas institucionales y sectoriales de conformidad con su cartera.

Las diferentes Secretarías de la presidencia también cumplen funciones de apoyo y coordinación de las Políticas Públicas en algunos casos. El apoyo y la coordinación de las políticas públicas municipales y departamentales le corresponde a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia y de Planificación, así como la Secretaría Técnica de los Consejos.



Es necesario destacar el rol que juega la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia a quien le corresponde contribuir en la formulación y evaluación de la política general de gobierno. No es ente rector sino asesoría técnica, apoyo y evaluación en la gestión de las Políticas Públicas.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- y el Instituto Nacional de Estadística -INE- son los responsables coordinar el subsistema de recursos humanos, así como el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, suministran información estadística puntual y actualizada.

4.18 ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN ORIENTAR A LAS POLÍTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es un derecho humano fundamental, tal como aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en el Artículo 22 establece: *"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"*.

En tal virtud la seguridad social es una protección que la sociedad debe brindar a todos sus miembros mediante la cobertura de contingencias sociales. La seguridad social pretende la protección integral de las personas, particularmente ante las contingencias de la vida, específicamente cuando se enfrentan riesgos como las privaciones económicas y sociales, enfermedad, accidentes de trabajo, vejez y maternidad, entre otros.

Debido a los cambios a los que está sujeta la sociedad contemporánea, la práctica de la seguridad social requiere de diversas orientaciones que son necesarias en la elaboración de las políticas de seguridad social para lograr la prevención y la cobertura de los riesgos sociales.



Estas orientaciones que han surgido de la experiencia de la seguridad social se han convertido en principios de la seguridad social, que constituyen el cimiento y las bases que la conforman que son su razón de ser.

En estos principios deben basarse los sistemas de seguridad social. Cumplen diversas funciones por medio de las cuales son determinantes las normas con la finalidad de brindar soluciones coherentes en los diversos casos.

Los principios que deben orientar a las políticas públicas en seguridad social de acuerdo con lo que cita Gehlert Matta, C. (2002)¹⁵⁹ son:

a) Universalidad

Este principio establece que la seguridad social debe brindarse a todas las personas sin ninguna discriminación. Su meta es proteger a toda la sociedad, especificando necesidades propias de cada grupo social (niños, amas de casa, madres solteras, ancianos, discapacitados, asalariados, etcétera). Se basa fundamentalmente en el derecho humano de la seguridad social. Además, este principio tiene carácter objetivo en la medida que la seguridad social brinde atención para cubrir todos los riesgos a los que se exponen las personas como miembros de la sociedad. Su carácter subjetivo, está referido a que todas las personas deberían estas cubiertas por la seguridad social.

En el caso de Guatemala, este principio no se cumple pues las instituciones que brindan la seguridad social tienen limitaciones de todo tipo para brindar cobertura a la sociedad guatemalteca y las personas que son cubiertas reciben atención es deficiente casi en todos los programas.

b) Solidaridad

Este principio establece que todas las personas de la sociedad deben cumplir con el financiamiento a las prestaciones de la seguridad social. Esta capacidad contributiva permite que las personas que desempeñan un trabajo, que con sus

¹⁵⁹ Gehlert Matta (2002) Págs. 3, 6 OP.CT.

aportes ayudan directamente a las personas incapacitadas, quienes reciben sus prestaciones.



Este beneficio de solidaridad de los otros puede revertirse cuando los capacitados en el trabajo sufran un accidente laboral, quienes serán apoyados por otro grupo.

En el caso de Guatemala, la contribución que los afiliados con mayores ingresos aportan a la seguridad social, benefician a las personas que trabajan en las fincas cuyos ingresos se ven reducidos sustancialmente en el caso de sufrir alguna eventualidad que les limite trabajar.

La solidaridad es una herramienta fundamental de la seguridad social por medio de la cual se da la redistribución de la riqueza con justicia social. El principio de solidaridad está inmerso en la misma naturaleza de la seguridad social; no se puede dar la seguridad social sin el elemento fundamental de solidaridad. Por consiguiente, en toda política de seguridad social que se pretenda implementar o en la propuesta de reforma a la seguridad social, resulta fundamental tomar en cuenta el principio de solidaridad, ya que esta significa sentir como propios los problemas ajenos, a fin de buscar, encontrar y posibilitar la solución común.

El Estado de Guatemala, que es el principal actor en brindar la protección a la población, durante muchos años ha incumplido con el pago de las contribuciones que le son descontados mensualmente a todos los burócratas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; la deuda estatal suma millones de quetzales. Si el Seguro Social contara con la aportación del Estado, se mejorarían ostensiblemente los servicios, incrementándose la cobertura, se construirían más hospitales, clínicas periféricas, así como el mejoramiento de las pensiones, entre otras por mejorar.

c) Integridad y suficiencia

La seguridad social debe amparar todas las contingencias sociales, en cada uno los planos que impongan necesidad (promoción, prevención, recuperación, resarcimiento, readaptación, rehabilitación).



Lamentablemente, en Guatemala no se amparan todas las contingencias sociales a las que puede estar expuesta la población, debido a la problemática política, económica y social que ha atravesado el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cuya ley necesita reformarse debido a que ya no responde a las necesidades actuales de la población afiliada.

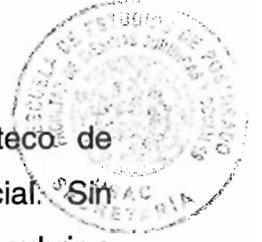
d) Expansividad o progresividad (perfectibilidad)

Consiste en que, sobre la base de la realidad en el curso de búsqueda de la universalidad e integridad, tales metas deben establecerse para que en forma continua y progresiva busquen un resultado más satisfactorio.

Es necesario hacer una evaluación y monitoreo de los diversos programas sociales que brinda el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, esto con la finalidad de establecer si están cumpliendo con los objetivos de cuando fueron creados y de conformidad, con los resultados obtenidos, proponer los cambios pertinentes por medio de mesas técnicas en las que participen representantes de los diferentes sectores.

e) Unidad

Está fundada en la exigencia de coordinación y sistematización de la institución y en la necesaria e indispensable coordinación con otras instituciones previsionales y asistenciales. El principio de unidad alude esencialmente al enfoque sistémico de la seguridad social, por lo que no debe malinterpretarse como un concepto centralizador.



En Guatemala, la Seguridad Social la brindan el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Sin embargo, los servicios de ambas instituciones son deficientes y no logran cubrir a toda la población. Los hospitales están saturados, las personas se ven en la necesidad de madrugar para recibir atención médica, sufriendo las inclemencias del tiempo. Muchas personas que requieren servicios hospitalarios deben pernoctar en los corredores de los hospitales y esperan varios días hasta que les proporcionen una cama en alguna de las salas; se han dado casos de personas que han fallecido en la emergencia del hospital debido a la falta de atención. Sumado a esto, es evidente la carencia de medicinas, por lo que muchas veces las personas se ven en la necesidad de adquirirlas fuera del hospital nacional a costos elevados.

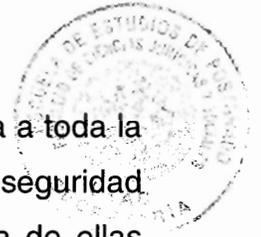
f) Eficacia

Procura que la cobertura sea necesaria y suficiente (en calidad y cantidad) y las prestaciones ciertas y oportunas, configurándose como derechos jurídicamente garantizados para los beneficiarios.

Tal como se indicó, la cobertura de la seguridad social en Guatemala es insuficiente para cubrir a toda la población debido a diversos factores políticos, económicos y sociales.

g) Subsidiariedad

Es la responsabilidad de garantizar derechos por parte del Estado, cuando la sociedad civil o grupos por sí solos no pueden desarrollarse satisfactoriamente. El Estado, en estos casos, no debe ser concebido como “gobierno” sino como la expresión política de la organización social y como tal, garante del bien común.



El Estado de Guatemala no garantiza una seguridad eficiente y oportuna a toda la población, tomando en cuenta que las instituciones que velan por la seguridad social se han politizado y la corrupción se ha enraizado en la mayoría de ellas incluyendo al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que ha celebrado contratos millonarios con empresas farmacéuticas afines a las autoridades de turno, mismas que han brindado servicios médicos de mala calidad, lo que ha provocado el fallecimiento de varias personas.

h) Obligatoriedad y equidad en la distribución del costo

Concibe al régimen unitario de seguridad social como obligatorio, con un costo equitativamente distribuido en proporción con la capacidad contributiva de los miembros de la sociedad.

La Seguridad Social en Guatemala, por precepto constitucional, la brinda el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que tiene la responsabilidad de administrarla; se encarga de otorgar prestaciones en servicio y en dinero para los trabajadores afiliados y a sus beneficiarios. Esto de conformidad con el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por su carácter obligatorio, los patronos deben cumplir con el pago de la cuota patronal; sin embargo, se da el caso de muchos patronos que descuentan respectivos a sus trabajadores la cuota correspondiente y esta no es reportada a la Tesorería del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Además, existen otros patronos que, pese a estar obligados a inscribirse en el régimen no cumplen con esta obligación, lo cual afecta a la seguridad social de los trabajadores y sus familias.

*



De conformidad con la Propuesta de las Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social, en el Perú (2007)¹⁶⁰ proponen otros principios que deben regular la seguridad social, los cuales son complementarios a los referidos anteriormente, siendo estos:

1. **Internacionalidad**

Este principio establece que toda persona trabajadora y su familia, que por diversos motivos o por trabajo se desplaza de un país a otro, tiene derecho a recibir las prestaciones de la seguridad social en el lugar donde se encuentre y añadir a su record el tiempo de trabajo y los aportes acumulados en otro país. El principio de internacionalidad en materia de seguridad social es el fundamento para la protección de los trabajadores que emigran a otros países en busca de empleo. La aplicación de este principio es hoy más importante que nunca en la medida que, en la era de la globalización, la movilidad de la fuerza de trabajo se ha hecho más intensa y requiere ser protegida.

En el caso de Guatemala este principio no es aplicable y no está contemplado en las leyes que amparan a la seguridad social; se da únicamente cuando las personas que por razones de trabajo se desplazan dentro del territorio nacional, son cubiertas por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

2. **Integralidad**

Este principio se refiere a que todas las personas deben tener acceso a todas las prestaciones que les permita defenderse de los riesgos sociales. Estos riesgos a los que las personas son susceptibles se encuentran establecidos en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, con diversas prestaciones mínimas que son el fundamento de la seguridad social. Las contingencias a las que hace referencia el Convenio 102 se clasifican en: Enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo. Asimismo. enfermedades profesionales como incapacidad para trabajar, invalidez, sobrevivientes, maternidad.

¹⁶⁰Propuesta de las Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú. Hacia una seguridad social universal y solidaria Lima, Perú (2007) Págs.18,20



El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cubre algunas contingencias indicadas, aunque el servicio no satisface totalmente las necesidades mínimas de la población afiliada, la cual recibe pensiones muy bajas. Es urgente la revisión del plan de prestaciones que brinda el IGSS, las cuales deben estar acordes con el poder adquisitivo de la moneda.

3. Uniformidad (igualdad)

Este principio se refiere al derecho que tienen todas las personas de ser cubiertas de manera equitativa ante una misma contingencia. Las prestaciones que reciben los beneficiarios deben ser de óptimas, en este caso deben neutralizar los riesgos en función de las necesidades, tal como se indicó en el principio de equidad. Tales prestaciones deben ser iguales para todos, es decir sin discriminación alguna, de conformidad con el nivel de vida del beneficiario.

Tal como se refirió, las prestaciones que brinda el IGSS no están acordes con el nivel de vida de la población y estas son discriminatorias.

4. El Principio de unidad

Este principio se refiere a que todas las prestaciones de la seguridad social deben ser administradas por una sola institución o por un sistema de instituciones vinculadas en un sistema único de financiamiento. Este principio está vinculado con el principio de solidaridad descrito anteriormente.

A este respecto Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú (2007), citan a Rendón quien indica que la unidad de gestión permite *“una mejor planificación, dirección, coordinación organización y control, y la economía en los gastos de administración”*.



La misma es complementada por los principios clásicos de la teoría de la Seguridad Social; se han sumado aquellos principios que fueron progresivamente incorporados en los Convenios y Recomendaciones de la OIT, adoptados entre 1944 y 1988 (Gruat: 1998)¹⁶¹.

Así se reconocen como principios de la seguridad social: el principio de igualdad de trato, el de participación y administración democrática y el de responsabilidad del Estado¹⁶².

En el caso de Guatemala, las prestaciones de la seguridad las administra el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para la población afiliada, no existe un sistema integrado que brinde seguridad social para atender a toda la población. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es eminentemente asistencialista y no cubre las diversas contingencias que pueden afectar a la población, ni mucho menos es preventiva.

5. Igualdad de trato

Este principio responde a lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por medio de la cual todo ser humano tiene el derecho a la seguridad social sin discriminación alguna (Artículos 2.1). Por lo tanto, no se debe discriminar por motivos de sexo, nacionalidad y de residencia. Estos aspectos tienen que tomarse en cuenta en el diseño de una reforma de pensiones.

En el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social no se toma en cuenta este principio, pues se ha comprobado que existe discriminación en la atención a los afiliados, tal es el caso de las personas de la tercera edad, quienes generalmente reciben malos tratos por parte del personal de la institución; se ven obligadas a esperar por mucho tiempo para adquirir la medicina, soportando las inclemencias del tiempo y, cuando son atendidas en las ventanillas de las farmacias, les tiran las medicinas o les indican que las mismas se han agotado y que regresen después.

¹⁶¹ Propuesta de Centrales Sindicales Pág. 20 O.CIT.

¹⁶² IBID. Pág. 20



Las personas de la tercera edad son las que más sufren vejámenes por parte del personal del IGSS.

6. Obligatoriedad

Este principio es complementario al referido en el inciso h, en el que se establece la necesidad de brindar la seguridad social, la cual debe ser una cobertura optativa y voluntaria de conformidad con las condiciones establecidas y como un complemento a los regímenes obligatorios.

En el caso de Guatemala la seguridad social no es optativa ni voluntaria, más bien obligatoria. Implica que todos los patronos cumplan con lo establecido en las leyes vigentes y los trabajadores contribuyan con el régimen de seguridad social, que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala le corresponde administrarla al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-.

7. Responsabilidad general del Estado

El Estado es el responsable de brindar protección social a la población, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, este principio se deriva de la naturaleza de los derechos humanos de la seguridad social. La protección de la seguridad social se encuentra establecida en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, como se indicó, el Artículo 88, establece que el Estado tiene la obligación de contribuir y financiar el régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

8. Administración democrática

De conformidad con este principio la sociedad civil debidamente organizada debe participar en la administración y dirección de la seguridad social mediante sus organizaciones representativas, de conformidad con el Convenio 102 de la OIT.



Lamentablemente este principio no es realidad en Guatemala, debido a que la administración del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se encuentra politizada y los puestos dentro de la Junta Directiva son ocupados por personal incompetente, asignado por tráfico de influencias, a esto se suma el hecho de que la institución está pasando por uno de los mayores escándalos de corrupción, lo cuales han repercutido en la mala atención a la población afiliada cuyos efectos han causado decenas de muertes.

4.19 PROTECCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN

Atención en Salud Preventiva

La atención integral en salud preventiva es el conjunto de acciones e intervenciones médico-sanitarias que impiden que se desarrolle una enfermedad, a excepción de las enfermedades congénitas. Para que se tenga una salud preventiva debe de tomarse muy en cuenta la frase célebre "Mente sana, cuerpo sano" (Juvenal), que conlleva a una higiene personal, la actividad física, control médico constante, vacunación con la finalidad de proteger al organismo.

La medicina preventiva no se puede separar de la medicina curativa, debido a que las acciones de los médicos previenen una situación clínica de pronóstico reservado.

El campo de acción de la medicina preventiva es más restringido que el de la salud pública, en la que se coordinan esfuerzos de la comunidad o los gobiernos. Según el Informe de Desarrollo Humano 2003 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, indicaba que en Guatemala se carece de una cultura preventiva, que un alto porcentaje de la población acude a los servicios de salud cuando el cuerpo humano muestra deterioro y su recuperación requiere de costos elevados.



Además, en el referido informe se establece que las tasas de mortalidad materno infantil en Guatemala son persistentes, cuyas enfermedades y muertes se caracterizan por la prevalencia de enfermedades infecciosas y nutricionales que repercuten mayormente en la población en extrema pobreza, indígena y del área rural.¹⁶³

Luego de transcurridos varios años después del referido informe, las autoridades de salud indican que en el país se registra el fenómeno "transmisión epidemiológica", debido a que no se ha concluido con darle solución a las diversas enfermedades que afectan a la población debido a la pobreza, el subdesarrollo y la poca inversión en la salud pública por parte del estado que permita brindar una protección integral en salud preventiva a la población.

De conformidad con los registros del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se revela que según las épocas del año, se incrementan las enfermedades transmitidas por vectores, así como las producidas por afecciones respiratorias y gastrointestinales; sin embargo, al respecto no se toman las medidas higiénico-sanitarias para reducirlas y/o prevenirlas.

La prevención de enfermedades no es exclusiva de las instituciones de salud, es necesario que la sociedad se involucre en campañas de salud comunitaria con la finalidad de implementar medidas estratégicas para reducir el riesgo que la población sufra algún tipo de enfermedad. Tomando en cuenta que la población guatemalteca carece de hábitos de higiene y alimentación, es necesario trabajar en un sistema de salud más preventivo que curativo por medio de la coordinación y cooperación interinstitucional.

¹⁶³ Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala: Una agenda para el Desarrollo Humano. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (2003) Editorial Sur, S. A. Págs. 17-19



De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano (2003) del PNUD¹⁶⁴ en lo referente a los grandes desafíos de Guatemala, se propuso dentro de las prioridades de intervención en salud para el período 2004 -2007, dar primordial atención a la reestructuración integral del sector.

Este implicaba fundamentalmente: a) *redefinir las responsabilidades y competencias entre los distintos actores e instituciones vinculados al tema;* b) *reestructurar y ampliar la base del financiamiento de la salud y* c) *extender la cobertura de los servicios básicos, incluyendo en el proceso la reorganización de los servicios, tomando en cuenta criterios etnolingüísticos, de género y epidemiológicos, y dando prioridad a los departamentos que concentran 75% o más de población indígena.* Han transcurrido doce años a partir de la propuesta del PNUD, así como el cambio de cuatro gobiernos de turno, sin que ninguno de ellos le haya dado prioridad al sistema de salud y al cumplimiento a las recomendaciones indicadas, lo que se refleja en la ausencia de políticas públicas en atención primaria en salud.

En lo que respecta a la Seguridad Social en el citado informe, los contenidos básicos de la propuesta se recomendaron: Avanzar a la universalización del sistema de seguridad de seguridad social en el país, tanto en sus componentes de previsión como en los de salud.

A la vez, se debería promover una mayor responsabilidad individual en la protección de contingencias, facilitando mecanismos de ahorro complementario a las pensiones del IGSS. Para estos efectos, se requieren cuatro políticas que habría que impulsar en el próximo período de gobierno: a) reestructuración interna del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; b) separación completa de las funciones de previsión de las de salud; c) instalación gradual de un componente de capitalización plena individual (CPI) que se sume a la base de capitalización

¹⁶⁴ IBID Pág. 38



parcial colectiva del sistema público existente (IGSS) y d) mantenimiento de la administración pública del sistema de pensiones, bajo la responsabilidad del IGSS.

b. Prioridades de intervención en seguridad social para el período 2004-2007 El próximo gobierno debería centrarse en la reestructura interna del IGSS, que incluye la separación del componente de salud –con su plena articulación funcional y financiera con el MSPAS- del de previsión social.

Así también, debería concentrarse en sentar las bases (políticas, técnicas y financieras) para la instalación del componente CPI, de administración pública.¹⁶⁵

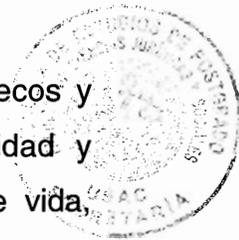
A las recomendaciones anteriores no se les dio el respectivo cumplimiento en los diferentes gobiernos de turno; al contrario, se agudizaron los problemas en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debido a los índices de corrupción que han afectado a esta institución, por las autoridades de turno, los cuales han causado serios problemas a la población afiliada. Sumado a esto están los problemas que han afectado al sistema nacional de salud, la carencia de medicinas, hacinamiento en los hospitales, falta de presupuesto en salud.

Con el propósito de mejorar la situación de salud de la población, se cuenta desde el 2004 con Normas de Atención del primero y segundo nivel por ciclo de vida.

Durante el gobierno de Álvaro Colom, dichas normas fueron fortalecidas para brindar atención en salud integral, asistencia sanitaria a partir de los pilares de la promoción de salud, prevención de enfermedades, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno, curación y rehabilitación, con participación de las personas, la familia y la comunidad, que son en esencia los beneficiarios directos del impacto de estas normas.

¹⁶⁵ Informe de Desarrollo Humano Pág. 31 OP.CIT

El objetivo general de aplicación de estas normas es que los guatemaltecos y guatemaltecas reciban servicios de salud con calidad y calidez, dignidad y humanismo, basados en evidencia científica, diferenciados por ciclos de vida, género, pertinencia cultural y ofertada con equidad por proveedores de salud competentes.¹⁶⁶ La vigencia de estas normas fue de cinco años y se desconoce si en la actualidad existen nuevas normas.



Estas normas no constituyen una política pública de atención en salud preventiva, sino una forma operativa de las acciones de atención en salud.

Para el diseño de políticas públicas en la protección integral de la población en salud preventiva, se requiere, en primera instancia, identificar el marco legal vigente que rige al sector de salud, partiendo de las leyes y decretos, normas, reglamentos y protocolos, las instituciones involucradas, así como la estructura funcional y programática del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Posteriormente se requerirá del estudio y análisis del marco legal vigente. Para establecer la manera directa o indirecta se orientan las decisiones de política pública en salud, así como el estudio de los posibles escenarios formales para la implementación y ejecución de las políticas públicas en salud.

En este proceso juegan un papel preponderante las instituciones como la SEGEPLAN, Ministerio de Finanzas Públicas, los Ministerios involucrados, ONG, sector público, así como la organización comunitaria, los Consejos de Desarrollo entre otros.

Es necesario considerar que para el análisis de las políticas públicas en salud se deben tomar en cuenta: Las políticas definidas en el plan de gobierno, los acuerdos de paz y las diferentes políticas públicas vinculadas con los ejes estratégicos de las políticas del gobierno.

¹⁶⁶ Normas de Atención en salud integral para primero y segundo nivel. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2010) Págs. 1,2.



Atención en Recreación

Como parte de la atención integral al ser humano, es necesario implementar programas de recreación, es decir actividades de aceptación social y que llevan a cabo durante el tiempo libre, ya sea individual o colectivamente. Actividades que conlleven a la libertad, el disfrute y la distracción de la rutina diaria, especialmente la laboral, para renovar energías y así obtener de mejores resultados.

La recreación es esencial para mantener buena salud. Enriquece la vida de las personas, contribuye con el bienestar físico, mental y reduce el riesgo de adquirir enfermedades, así como tener una vida prolongada y de mejor calidad.

Los beneficios de la recreación, como se indicó, son diversos; sin embargo, cuando se combinan con los factores espirituales, emocionales y sociales, contribuyen a una vida integral del ser humano. Una persona integralmente saludable es mucho más efectiva y eficiente en sus actividades que una persona enferma.

De conformidad con el estudio elaborado por Dionielvy Miquilena Colina¹⁶⁷ (2011), se estableció que la recreación se asocia, también, con factores intelectuales y educativos, de tal manera que es fundamental para el desarrollo intelectual de las personas. A su vez, el recrearse proporciona en sí, una forma de aprendizaje, mediante experiencias propias y de la relación de la persona con el entorno; además, es ampliamente vista como una acción voluntaria, en la que se incluyen actividades físicas, mentales, sociales y emocionales, tales como: deportes, juegos, artesanías, artes escénicas, música, drama, viajes, pasatiempos y actividades sociales.

¹⁶⁷ Recreación laboral: Su efecto motivacional en los trabajadores Dionielvy Miquilena Colina Universidad Central de Venezuela Observatorio Laboral Revista Venezolana Vol. 4, N° 8, julio-diciembre, (2011) Págs. 37-51



En consecuencia, para la sociedad de hoy la recreación no es un mero pasatiempo, sino que constituye una responsabilidad que tiene la familia, las empresas, el individuo, el gobierno y la sociedad en general. Es considerada como una necesidad para los seres humanos de distintas edades y se reconocen sus beneficios como factor de: salud, condición física, motivación y forma de vida para el bienestar del hombre.

Debido al sedentarismo al cual la mayoría de seres humanos está sometida, cada día se hace más necesaria la recreación y la actividad física, debido a la influencia que esta tiene en el trabajo, la economía, y cultura de una sociedad.

En Guatemala se carece de políticas públicas que contribuyan a que la población tenga participación en programas de recreación.

De conformidad con la Ley Nacional de Cultura Física y el Deporte, en el capítulo IV Recreación Física Nacional, se crea el Comité Nacional Coordinador de Recreación, tal como lo establece el Artículo 78 "Creación. Este Comité, constituye un órgano intersectorial, con la coordinación del Ministerio de Cultura y Deportes cuya finalidad es promover las políticas, estrategias y acciones de todas aquellas actividades físicas que se realicen voluntariamente en el tiempo libre para el disfrute y el desarrollo individual"¹⁶⁸.

Además, en la referida Ley se determina la forma cómo debe integrarse el Comité Nacional Coordinador de Recreación, tal como lo indica el Artículo 79: "Integración: El Comité Nacional Coordinador de Recreación se integrará en la siguiente forma:

- a. El Viceministro de Deportes y Recreación, quien lo preside
- b. Un representante del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- c. Un representante del Ministerio de Gobernación
- d. Un representante de la Dirección General de Educación Física
- e. Un representante del Instituto de Recreación de los Trabajadores

¹⁶⁸ Ley Nacional de Cultura Física y el Deporte Decreto 76-97



- f. Un representante del sector empresarial organizado
- g. Un representante de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM)
- h. Un representante del sector discapacitado organizado
- i. Un representante del sector sindical
- j. Un representante de las unidades académicas superiores de Recreación física y Deporte
- k. Un representante de la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM)
- l. Cualquier otro miembro representante que designe el Comité Nacional Coordinador de Recreación

El Comité se reunirá por lo menos una vez al mes, según convocatoria de su presidente. Su financiamiento y operacionalización estará a cargo del Ministerio de Cultura y Deportes quien reglamentará su organización y funcionamiento."¹⁶⁹

Además, se promueve el derecho a la práctica de la recreación por toda la población, tal como lo establece el Artículo 80 "Derecho a su práctica.

Todos los habitantes del país tienen derecho a la recreación, entendida como medio de esparcimiento, de conservación de salud, de mejoramiento de la calidad de vida y medio de uso racional y formativo del tiempo libre".

Es necesario destacar que en la referida Ley se establecen las áreas de acción del Comité Nacional Coordinador de Recreación, a la población a quien deben dirigirse todas las acciones de recreación, tal como lo norma el Artículo 81. Áreas de Acción: Se reconocen como áreas de acción de la recreación física, las siguientes. a. **Recreación Física Genérica:** Dirigida a la población urbana y rural no específica, a cargo del Ministerio de Cultura y Deportes. b. **Recreación Física Específica:** Dirigida a las poblaciones, industrial, laboral, grupos prioritario, tercera edad, discapacitados, de rehabilitación social y la mujer, a cargo del Comité Nacional Coordinador de Recreación.

¹⁶⁹ Ley Nacional OP.CIT

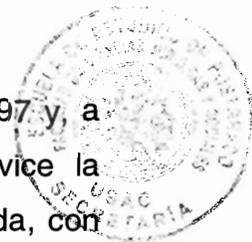


Además, en la Ley Nacional de la Cultura Física y el Deporte, se establece la necesidad de contar con el diseño de políticas y su integración al Plan Nacional de Recreación, cuya responsabilidad recae en el Comité Nacional Coordinador, de conformidad con lo establecido en el Artículo 80. Plan Nacional. Le corresponde al Comité Nacional Coordinador de Recreación el diseño de las políticas e integración del Plan Nacional de Recreación, que deberá desarrollarse de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. Promover la democratización de la recreación y la participación masiva de los habitantes del país
- b. Impulsar campañas educativas acerca del uso adecuado del tiempo libre y los beneficios que representa la recreación
- c. Planear el desarrollo de la infraestructura recreativa, propiciar su pleno uso y garantizar su mantenimiento
- d. Incrementar el turismo social al interior del país
- e. Capacitar al recurso humano a diverso nivel en la especialidad de la recreación física activa
- f. Promover actividades físicas con carácter recreativo en los centros de trabajo y de conglomerados poblacionales, y,
- g. Propiciar actividades recreativas físicas con especial atención a la mujer y la familia.¹⁷⁰

De conformidad con lo indicado, el Comité Nacional Coordinador de Recreación es el responsable de promover las políticas y estrategias para la recreación de la población; sin embargo, estas disposiciones no se cumplen en la realidad debido a que no se da una adecuada coordinación entre las instituciones que integran el referido comité. Esto debido a que cada quien realiza acciones independientes de recreación y no son integradas en el plan referido.

¹⁷⁰ OP.CIT. Pág. 36



Además, la Ley de la Cultura Física y del Deporte está vigente desde 1997 y, a partir de esa fecha, se carece del reglamento respectivo que operativice la aplicación de la ley, lo cual provoca que no se aplique como fue concebida, con otros consiguientes problemas que pueden afectar a quienes va dirigida. Por lo tanto, se hace necesario contar con políticas públicas de recreación que contribuyan con la atención integral de la población en programas idóneos; de esta manera se estará propiciando con la seguridad social.

Atención en Vivienda

La vivienda es el lugar de habitación o edificación material donde las personas se alojan o se refugian para convivir como familia y vecinos, descansan y recuperan energías para trabajar, además es el lugar donde se intercambian experiencias y sentimientos, se toman decisiones en beneficio familiar, así como la realización de actividades individuales y colectivas de la vida personal.

La vivienda es una necesidad fundamental a la que las sociedades procuran satisfacer para que los integrantes de la familia desarrollen sus aspectos físicos, sociales, emocionales y espirituales.

Además, se le considera el lugar apropiado para desarrollar las relaciones interpersonales, que requieren un espacio privado donde se manifiestan.

Es dentro de la vivienda donde se educa a las sociedades, se forma el carácter de las personas, es el escenario ideal a través del cual se valoran a los seres humanos no por lo que aportan sino por lo que son. Es en el hogar donde se comparten experiencias y se satisfacen las necesidades de dormir, comer, estudiar, convivir, recrearse, etc. que son propias de toda sociedad. La vivienda es un derecho humano que es reconocido y respaldado a nivel nacional e internacional, debido a que dignifica a la persona y le brinda seguridad.



La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 105 establece que *"El Estado a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas que llenen las condiciones de salubridad. Los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley de viviendas que llenen los requisitos anteriores."*

Según el Colectivo de Analistas Independientes de Guatemala (2012), indica que *"el problema de la vivienda mínima en Guatemala parece no tener solución, pese a que cada año aumenta la necesidad de los guatemaltecos y crecen los asentamientos humanos sin controles y bajo infrahumanas situaciones en las que germinan la violencia y la delincuencia ante la mirada indiferente de las autoridades."*¹⁷¹

Este constituye un serio problema social que no es discriminatorio de las personas por su edad, género, grupo étnico, condición económica. Debido a la pobreza extrema que vive la población, son sectores excluidos que carecen de un lugar para vivir dignamente, influyendo en su desarrollo y falta de oportunidades para adquirir un techo mínimo que satisfaga sus necesidades.

De conformidad con el Fondo Guatemalteco de la Vivienda -FOGUAVI- del Ministerio de Comunicaciones, indica que el déficit habitacional asciende a un millón 220 mil 207. De estos datos se desprende la deficiencia cuantitativa de vivienda en los que se incluyen a las personas que carecen absolutamente de una vivienda que asciende a un total de 475 mil 703 casos, o sea el 39 por ciento.

¹⁷¹ Adabía C. Douglas Analistas Independientes de Guatemala Crisis Habitacional Déficit- El problema de la vivienda Publicado Noviembre por Colectivo AIG-2012 Pág. 1



También está el déficit cualitativo, que representa a las personas que, si bien poseen vivienda, esta no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad, por estar construidas en condiciones precarias y carecer de los servicios básicos o por estar erigidas en zonas de alto riesgo que ponen en peligro la vida de sus habitantes. En este rubro se concentra un total de 744 mil 503 casos, lo que representa el 61 por ciento, según refiere Colectivo de Analistas Independientes de Guatemala.

Cada año el déficit habitacional es de 40 mil viviendas. Durante el gobierno de Otto Pérez Molina, se ofreció invertir 600 millones de quetzales para la construcción de 60 mil casas por año, mediante de un subsidio de dieciséis mil quetzales; las familias deberían aportar cuatro mil quetzales para sus viviendas y que estas no sobrepasaran los ochenta mil quetzales con financiamiento bancario y cuotas accesibles; sin embargo, estas solo fueron promesas de gobierno.

El departamento de San Marcos sufrió dos terremotos y decenas de casas fueron destruidas; el gobierno ofreció la reconstrucción de todas las casas, sin que se cumpliera a cabalidad tal promesa. Se construyeron techos mínimos, utilizando materiales de baja calidad, aún prevalece la necesidad de la reconstrucción de viviendas.

Tanto en el campo como en la ciudad, la población construye viviendas improvisadas que carecen de los servicios básicos como drenajes, agua, luz, poniendo en riesgo a las personas que las habitan, pues adquieren diversas enfermedades; los materiales que utilizan son cartón, lámina, piedras, bajareque, piezas de madera, las cuales no son suficientes para brindar protección a los habitantes de las inclemencias del tiempo.

Por otro lado, debido a la carencia de vivienda surgen las invasiones, por medio de las cuales los invasores se apropian de terrenos que son propiedad privada o construyen en las laderas, orillas de barrancos, tal como ocurrió en el Cambray II, que debido a un alud quedaron soterradas más de cien casas y decenas de pérdidas humanas, desaparecidos, heridos y damnificados.



Los gobiernos de turno no han tomado en serio la necesidad que tiene la población de una vivienda digna, pues es un derecho inalienable de todos los seres humanos. Se requiere de voluntad política para que las familias puedan adquirir un terreno con vivienda que llene los requisitos mínimos a un costo accesible de esta manera se elevaría el nivel de vida de la población y lograrían el sueño que siempre han tenido.

La falta de voluntad política de los gobiernos de turno, la pobreza imperante y la corrupción que ha copado todas las instituciones del gobierno ha provocado que en los últimos años se incrementen los barrios populares, los asentamientos en la periferia de la ciudad de Guatemala y sus municipios cercanos, careciendo de los servicios básicos como se indicó.

Debido a que la vivienda es una necesidad humana básica y a la vez un derecho humano, por lo que resulta de interés social, cuando los gobiernos han invertido en proyectos habitacionales, son construidos en serie; la calidad de la construcción y los materiales empleados son de mínima calidad. Sin embargo, las familias que califican para la adquisición de este tipo de vivienda, deberán reportar como ingresos mensuales dos salarios mínimos, por otro lado, también se encuentran familias con el doble de los ingresos anteriores, ante los cuales hay soluciones habitacionales siempre dentro de la característica de vivienda popular.

En años anteriores se construyeron proyectos habitacionales de viviendas completas con todos sus servicios en terrenos más amplios. En la actualidad, las soluciones habitacionales son más sencillas y están dirigidas a familias de pobreza o pobreza extrema, a quienes se les ha proporcionado un subsidio entre el 20 y el 75% y el beneficiario aporta la cantidad restante.



Este tipo de proyectos es apoyado por los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, quienes otorgan créditos para construcción de vivienda popular a intereses bajos. Por esta razón la problemática de la vivienda social ha sido estudiada por diferentes instituciones, civiles, organismos del Estado, quienes han realizado propuestas de solución habitacional.

La forma de construcción de la vivienda social se ha dado por la ayuda mutua, tal es el caso de la organización Hábitat para la Humanidad, a través de la cual las familias reciben un financiamiento de aproximadamente cincuenta mil quetzales, que incluye material y mano de obra; nunca se entrega dinero en efectivo, con la finalidad de garantizar la transparencia en el uso efectivo de los recursos.

Se otorga un financiamiento a plazos entre ocho y diez años dependiendo de las necesidades de cada familia; tampoco se cobra ningún interés pero es un Factor de Compensación Inflacionario (FCI) de 0.833 mensual con un 10% sobre el saldo. Las construcciones tienen cuatro ambientes, están elaboradas de concreto con acero reforzado y cemento, con un sistema sismo resistente. Cuentan con diez diseños diferentes los cuales se adaptan a las necesidades de cada familia.¹⁷²

De acuerdo con la Página de Hábitat para la Humanidad, se indica que el pasado 6 y 7 de octubre de 2015 se llevó a cabo el VIII Foro Nacional de Vivienda Social y el III Foro Urbano y Territorial, "Suelo seguro en ciudades y territorios sostenibles", apoyados por SEGEPLAN, se contó con la participación de más de 200 representantes del sector público, privado, académico, sociedad civil y medios de comunicación, así como las disertaciones de expertos nacionales e internacionales.

Además, se lanzó la campaña y plataforma interinstitucional "El suelo bajo mis pies", la cual tiene como objetivo primordial crear incidencia sobre la necesidad de la tenencia segura de la tierra.

¹⁷² Página Hábitat para la Humanidad <https://www.habitatguate.org>



Otro de los logros significativos fue la formación del Clúster Nacional para la Gestión Urbana, junto a diversas organizaciones y personas particulares, el cual tiene los siguientes objetivos:

1. Impulsar y ser parte activa del dialogo con el fin de generar políticas e instrumentos para el acceso equitativo a la ciudad, el suelo y la vivienda adecuada, como factores clave para romper el ciclo de la pobreza, crear impacto positivo en las vidas y estimular el desarrollo económico.
2. Establecer el Comité Nacional de Hábitat para contribuir y apoyar al proceso preparatorio de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), siguiendo las recomendaciones de la Asamblea General para la preparación del reporte nacional, incluyendo el impulso a la conformación de comités locales en las ciudades y las comunidades de Guatemala.
3. Invitar a los representantes del sistema de las Naciones Unidas (los de nivel local), así como al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco Mundial, a la Comunidad Europea, a los bancos regionales de desarrollo y donantes en Guatemala, a sumarse al esfuerzo de preparación efectiva y eficaz del reporte nacional y a conformar la delegación nacional para participar activamente en la propia conferencia Hábitat III.

Asimismo, la tragedia ocurrida en Cambray II es la expresión de los desafíos que nos plantea la gestión del suelo en las ciudades, el acceso a una vivienda adecuada y los desastres cotidianos. Es el momento de señalar caminos hacia soluciones con el compromiso de todos los sectores del país.¹⁷³

¹⁷³ www.habitatguate.org



El acontecimiento citado es una forma de formular políticas públicas de vivienda social, con la finalidad de consensuar con los diferentes sectores de la sociedad, que debe aprovechar el Estado con la finalidad de implementarse programas hacia los más necesitados tanto en la ciudad como en el área rural, dado que las condiciones de vida de estas personas especialmente la indígena necesita urgentemente el apoyo del Estado, para solucionar las carencias de vivienda.

Durante el gobierno de Álvaro Arzú, se promulgó el Decreto 120-96 Ley de la Vivienda y Asentamientos Humanos, que en su Artículo 1. "Establece: Del objeto de la ley.

Esta ley tiene por objeto, apoyar, fortalecer, fomentar y regular las acciones del Estado y los habitantes de la República, con el fin de desarrollar el sector vivienda y asentamientos humanos para establecer las bases institucional, técnica y financiera, que permitan a la familia acceder a una solución habitacional digna y adecuada".¹⁷⁴

Sin embargo, esta Ley no fue suficiente para satisfacer las necesidades de vivienda de la población. Se requieren de políticas públicas que permitan la solución a esta problemática social.

Debido a que la problemática de la falta de vivienda sigue persistiendo, durante el Gobierno de Otto Pérez Molina se promulga una nueva ley de vivienda contenida en el Decreto 9-2012, que dio vida a la Ley de la Vivienda, la cual en su Artículo 1. indica: *"La presente Ley tiene por objeto regular y fomentar las acciones del Estado, desarrollando coherentemente el sector vivienda, sus servicios y equipamiento social. Para ello se establecerán las bases institucionales, técnicas, sociales y financieras, que permitan a la familia guatemalteca el acceso a una vivienda digna, adecuada y saludable, con equipamiento y servicios."*¹⁷⁵

¹⁷⁴ Ley de la Vivienda y Asentamientos Humanos Decreto 120-96 Derogado

¹⁷⁵ Ley de Vivienda Decreto 9-2012



Lo sobresaliente de esta ley es el reconocimiento del derecho humano fundamental que tiene la población a una vivienda digna, adecuada y saludable. En el Artículo 6 se indican tales aspectos: *"Los guatemaltecos tienen derecho a una vivienda digna, adecuada y saludable, con seguridad jurídica, disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamientos comunitarios, lo cual constituye un derecho humano fundamental, sin distinción de etnia, edad, sexo o condición social o económica, siendo responsabilidad del Estado promover y facilitar su ejercicio, con especial protección para la niñez, madres solteras y personas de la tercera edad."*

Es necesario destacar que en esta ley se crea el Consejo Nacional para la Vivienda -CONAVI- como ente consultivo y rector de la vivienda; ente responsable de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes de vivienda, el cual es presidido por la Vicepresidencia de la República. Esta coordinará acciones con las instituciones como: Fondo para la vivienda -FOPAVI-, Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-, Secretaria de Programación y Panificación de la Presidencia -SEGEPLAN- Instituto de Fomento Municipal -INFOM- , Fondo de Tierras - FONATIERRAS, Registro General de la Propiedad, Registro de Información Catastral -RIC-, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y otras entidades, quienes participan en todo el proceso de construcción y asignación de vivienda a la población. Además, se les da participación a las municipalidades para el ordenamiento territorial, servicios y equipamiento.

Sin embargo, a pesar de la vigencia de la ley, es necesario crear alianzas estratégicas con instituciones nacionales e internacionales, que comprendan la necesidad de la problemática de la carencia de vivienda mínima y se planteen acciones concretas y políticas públicas para enfrentar esta problemática y fortalecer la Ley de la Vivienda vigente. El espíritu de esta ley es que la población tenga derecho a una vivienda digna que contribuya al desarrollo integral de las familias guatemaltecas.



4.20 LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA: UN EJE FUNDAMENTAL COMO POLÍTICA DE ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD HUMANA

En la Política Nacional de Seguridad del Gobierno de Guatemala, se establecen los lineamientos estratégicos de la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad, Seguridad Interior Democrática, Seguridad Exterior, Gestión de Riesgos y Defensa Civil Proactiva e Inteligencia Estratégica del Estado. Sin embargo, en el eje de transformación socio humano, gestión de riesgos y defensa civil, que son la base de la política nacional de seguridad no está incluida la seguridad social.

La seguridad democrática es esencial para garantizar la protección de la vida, el ejercicio de la libertad, la seguridad, la paz, los bienes y el desarrollo integral de la persona. Por lo que es indispensable implementar acciones que conlleven a promover políticas públicas de seguridad social, tomando en cuenta el conjunto de derechos ligados a la supervivencia, prevención social para que la población pueda tener una vida digna, con equidad y justicia de tal forma que la seguridad social sea un eje fundamental como política de estado que contribuya con la seguridad humana.

La Política Nacional de Seguridad no toma en cuenta el conjunto de derechos ligados a la supervivencia para que la población pueda vivir en paz y se descuida la libertad de vivir sin miseria que es el conjunto de derechos ligados a los medios de vida o al desarrollo, además no se toma en cuenta el vivir con dignidad, ligado a los derechos humanos, estos tres enfoques constituyen la seguridad humana a la cual aspira toda la población, en la medida que es satisfecha su seguridad social.



De conformidad con los Lineamientos Generales de Política 2015-2017 de la SEGEPLAN, en las prioridades vinculadas con la agenda del cambio, se incluye el Desarrollo Social a través del cual se definen cinco ejes estratégicos con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo social de la población guatemalteca, dando especial atención a los grupos vulnerables como la niñez, juventud y las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema. No se incluye a la seguridad social como una estrategia del eje de desarrollo social, sino otros programas sociales que lejos de contribuir al desarrollo social vienen a mitigar, pero no a solucionar la problemática social que vive el país, tal él es caso del programa Hambre Cero que implementó el Gobierno de Otto Pérez Molina, cuyos resultados fueron desastrosos porque no se cumplió con esta política pública.

De conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a la seguridad social, en el contexto de la Organización de Estados Americanos y de acuerdo a su carta constitutiva. En relación con la Convención Americana (Artículo 26), todos los Estados se han comprometido a desarrollar una política eficiente de seguridad social (Artículo 44), que debería ser armonizada para facilitar el proceso de integración regional latinoamericana (Artículo 45).

En Guatemala se debe brindar una protección integral de seguridad social que atienda a todos los sectores de la población y por ende contribuyan a una mejor seguridad humana, por lo que se hace necesario propiciar una política de seguridad del Estado que incluya a la seguridad social y que esta sea un eje fundamental de política de Estado que responda a los principios y normas de seguridad social que han sido establecidos por la Organización Internacional del Trabajo siendo estos: La solidaridad, universalidad, participación igualdad, integridad, obligatoriedad, unidad y equidad. Dado que la Seguridad Social es un derecho universal que debe prevalecer para brindar una protección integral a toda la población que incida en la seguridad humana.



Es necesario destacar que la seguridad social en Guatemala está garantizada en la Constitución Política de la República de Guatemala como el derecho de todos los ciudadanos a la seguridad social, sin embargo la cobertura real que ha logrado el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es de 17.45%, además el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que funciona como prestador de servicios gratuitos de salud para todos los guatemaltecos la cobertura que ofrecen estas dos instituciones solo llega al 48% de la población, incumpléndose con este derecho constitucional, por lo que el Estado no está garantizando la seguridad social para toda la población.

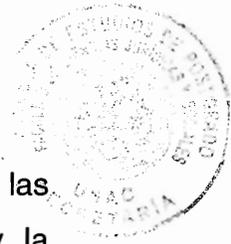
De conformidad con lo citado, en Guatemala no se cuenta con una Política de Estado para brindar seguridad social a toda la población, a pesar de que constituye un derecho constitucional. Para esto se requiere promover la participación democrática en la dirección y control de la seguridad social, y que se implementen auditorías sociales; solo de esta manera se estaría combatiendo la corrupción en las instituciones que brindan la seguridad social.

Ante la irresponsabilidad del Estado en cuanto a la seguridad social para toda la población, es indispensable contar con una política que garantice la seguridad social integral a toda la población. Esto por medio del cumplimiento de los principios y normas de la seguridad para el bienestar de los trabajadores, sus familias y de todo el grupo social del entorno. Tal como se indicó, que se trata de un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para promover cohesión social, de forma que se contribuya a garantizar la paz, la integración social el bienestar y la dignidad de la persona.

CONCLUSIONES



1. De conformidad con la investigación realizada se comprueba la hipótesis planteada: El Estado de Guatemala puede garantizar la seguridad social que haga posible la seguridad humana en la medida en que formule, desarrolle y ejecute políticas públicas que brinden una protección integral a la población por medio de la atención en salud preventiva, recreación, previsión y vivienda. Dicho en otras palabras, el Estado de Guatemala tiene la capacidad para ejecutar políticas públicas que garanticen la atención primaria en salud y la seguridad social de conformidad con los convenios internacionales de los cuales ha sido signataria y que contribuya a garantizar la paz, la integración social, el bienestar y la dignidad humana.
2. En la investigación realizada no se pudo identificar que en Guatemala haya políticas públicas definidas y apropiadas para brindar seguridad social a toda la población. Este es un derecho humano fundamental, garantizado en la Constitución Política de la República y en los convenios internacionales. Para que el Estado garantice la seguridad social que contribuya con la seguridad humana, se requiere del diseño y puesta en práctica de políticas públicas de protección integral por medio de la participación de la sociedad civil en la elección de sus representantes ante el seguro social de acuerdo con sus méritos y experiencia.



3. Es un hecho notorio que, en los últimos años, en Guatemala, las instituciones que velan por la seguridad social se han politizado y la corrupción se ha enraizado tanto en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como lo prueban los diversos procesos judiciales que se han dado en contra de sus directivos. Esta situación justifica la necesidad de una política apropiada que podría obtenerse de las mesas técnicas en la que participe la sociedad civil para la propuesta de acciones y estrategias en la efectiva administración de la seguridad social y se promuevan auditorías sociales. Esto con la finalidad de evaluar y monitorear los diversos programas de seguridad social que brindan las instituciones responsables de la misma y determinar si cumplen con la finalidad cuando fueron creados y hacer las propuestas pertinentes. Además, se hace necesaria la participación de la Secretaría General de Planificación en la propuesta y formulación de la política general de gobierno que garantice la protección integral de la población desde la seguridad social.



BIBLIOGRAFÍA

1. Abadía C. Douglas Analistas Independientes de Guatemala **Crisis Habitacional Déficit- El problema de la vivienda** Publicado Noviembre por Colectivo AIG-2012 Guatemala
2. Agencia Internacional para el Desarrollo -USAID- **Perfil de los Sistemas de Salud en Guatemala. Monitoreo y Análisis de los Procesos de Cambio y Reforma.** Organización Panamericana de la Salud. -OPS- 2007. Washington. DC. USA.
3. Aguilar Astorga y Lima Facio: (s/f) **¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?**, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
4. Arbeláez Herrera, Ángela, M. **La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes.** Revista Facultad de Derecho y ciencias Políticas. Vol. 39, núm. 110 Universidad Pontificia Bolivariana. 2009. Colombia.
5. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. -ASIES- **Seguridad Social en Guatemala Primera y Segunda Parte.** Editorial -ASIES- 2002. Guatemala.
6. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. -ASIES-. **Seguridad Social para los Trabajadores de la Economía Informal.** Proyecto: "Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal Editorial- ASIES- 2013. Guatemala.
7. Banco Interamericano de Desarrollo -BID- **La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social para América Latina.** Informe 2006
8. Ballesteros Martin, Miguel Ángel. **Las estrategias de seguridad y de defensa. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.** Monografía del CESEDEN N° 67. 2004 Madrid, España



9. Binder, Alberto. **Análisis Político Criminal Bases Metodológicas para una Política Criminal Minimalista y Democrática.** Editorial Astrea 1ra edición 2011. Buenos Aires, Argentina.
10. Bonilla López, Rodolfo Enrique. **Historia y Fundamentación Filosófica Jurídica de los Derechos Humanos.** Tesis. Universidad Rafael Landívar. 2013. Guatemala
11. Böhm, Maria Laura, Gutiérrez, Mariano H. **Políticas de Seguridad Peligros y Desafíos para la Criminología del Nuevo Siglo.** Editorial Artes Gráficas Candi. 2007. Buenos Aires, Argentina
12. Cardozo, M. **Evaluación y meta evaluación en los programas mexicanos de desarrollo social.** UNAM 2009 México
13. Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú **Hacia una seguridad social universal y solidaria.** *Sonimágenes del Perú.* 2007. Lima, Perú
14. Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú **Propuesta de las Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú.** Hacia una seguridad social universal y solidaria. 2011. Lima, Perú.
15. CEPAL/ PNUD. Centrángolo, O. (Editor) **La Seguridad Social en América Latina y el Caribe. Una propuesta Metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia.** Impreso en Naciones Unidas. 2009. Chile
16. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. –CIEN- **Salud. Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020.** CIEN. 2011 Guatemala.

- 
17. Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud. -CEGSS- **El Derecho a la Salud en Guatemala**. Boletín No 1 noviembre 2010. Guatemala
18. Conferencia Interamericana de Seguridad Social **Informe sobre la Seguridad Social en América 2013**. Profesionales Gráficos. 2012 México
19. Colina, Dionielvy Miquilena. **Recreación laboral: Su efecto motivacional en los trabajadores** Universidad Central de Venezuela Observatorio Laboral Revista Venezolana Vol. 4, N° 8, julio-diciembre, 2011
20. Del Solar Rojas, Francisco. **Los Derechos Humanos y su Protección**. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. 2000 Lima, Perú
21. Ejército de la República de Guatemala. **Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar** 2004. Guatemala
22. Fernández Pereira, Juan. **Seguridad Humana**. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. 2005 España.
23. García Agustín, Sergio Armando. **La Previsión Social**, Tesis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. 2010. Guatemala.
24. Gasparico Marroquín, Juan Eduardo. **Propuesta de un Monotributo como opción Tributaria para la Economía Informal**. Universidad de San Carlos de Guatemala. 2008. Guatemala
25. Gehler Mata, C. **Seguridad Social en Guatemala**. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Revista Momento. 2002. Guatemala. <http://www.asies.org.gt>



26. Godínez Vargas, Alexander. **Régimen Jurídico de la Seguridad Social en Costa Rica y el Convenio Núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Revista Latinoamericana de Derecho Social. www.juridicas.unam.mx. 2009. México
27. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- **Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo.** Instituto Guatemalteco de Seguridad Social 1957. Guatemala
28. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. -IGSS- En Caché white.lim.ilo.org/.../tallernac_segroc_antecedentesssguatemala. pp
29. Instituto Nacional de Estadística -INE- **Caracterización Estadística República de Guatemala 2012.**/ 2013 Guatemala
30. Laborie Iglesias, Mario. **La Evolución del Concepto de Seguridad.** Documento Marco Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de la Defensa, 05/ 2011. España
31. Larenas Álvarez, Angie. **La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: Las dinámicas de inclusión y superación.** Revista Número 23. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid. 2013 España.
32. Larenas Álvarez, Angie. **La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un Examen desde los estudios críticos de Seguridad.** No. 62 Universidad el País Vasco. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Hegoa. 2013. España.



33. Lapuente, O. (s/f) Subsecretario de Políticas Globales y Sectoriales de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- **/Políticas Públicas para la Reducción de la Pobreza Diseño de Políticas Públicas.** biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/sem_inter/4.pdf
34. Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Decreto 63-88. Guatemala
35. Ley Nacional de Cultura Física y el Deporte Decreto 76-97
36. Mack, Andrew. **El concepto de Seguridad Humana.** Centro de Seguridad Humana de la University of British Columbia, Vancouver. 2004. Canadá
37. Malik, K. **Informe de Desarrollo Humano 2013.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- 2013 Nueva York, USA.
38. Martínez Franzoni, J. **Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Guatemala.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL- Naciones Unidas. 2013. Santiago de Chile. Chile
39. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS- **Normas de Atención en salud integral para primero y segundo nivel.** Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social 2010. Guatemala
40. Maúl, Hugo. **Mejor Solo que mal acompañado,** publicación del Centro de Investigaciones Económicas -CIEN- Pág. 1
www.cien.org.gt/index.php/tag/economia-informal **2014 Guatemala**
41. Meza-Lago, C. **Efectos de la Crisis Global sobre la Seguridad Social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y Recomendaciones**



Políticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- Naciones Unidas. 2009. Santiago de Chile. Chile.

42. Melik, Ozden (s/f) **El Derecho a la Seguridad Social.** Programa de Derechos Humanos del Centro de Europa. Tercer Mundo. (CETIM).
43. Meza-Lago, C. De Franco, M. **Estudio sobre la protección en Centro América.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- Naciones Unidas. 2010. Santiago de Chile. Chile
44. Murro Oberlin, Ernesto. **Seguridad Social en América Latina y Conosur: Mitos, Desafíos, Estrategias y Propuestas desde una Visión Sindical.** Análisis y Propuestas. Fundación Fiedrich Ebert. 2004 Uruguay. <http://www.fesur.org.uy>
45. Naciones Unidas: **Seguridad humana. Informe del Secretario General, Asamblea General, Sexagésimo cuarto periodo de sesiones Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas,** 2010. A/64/701
46. Nef, Jorge. **Seguridad humana y vulnerabilidad mutua, en: Seguridad humana, prevención de conflictos y paz,** FLACSO-Chile, UNESCO, 2002 Chile
47. Organización de los Estados Americanos. **Conferencia Especial sobre Seguridad. Declaración sobre Seguridad en las Américas.** 2003 México, D. F.
48. Organización de Naciones Unidas **Seguridad Humana en las Naciones Unidas.** Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana/ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. 2012. Nueva York, USA.



49. Organización de Naciones Unidas. **Informe de la Experta Independiente de la ONU sobre la extrema pobreza**, A/65/259 Asamblea General Consejo de Derechos Humanos 2011.
50. Organización de Naciones Unidas. **Teoría y Práctica de la Seguridad Humana**. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. 2012. Nueva York, USA.
51. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. **Convenios, Acuerdos e Instrumentos Jurídicos Complementarios de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana**. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2011. España
52. Organización Internacional del Trabajo -OIT- **Seguridad Social: Un Nuevo Consenso**. 2001 Ginebra, Suiza
53. Organización Panamericana de la Salud. **Perfil de los Sistemas de Salud de Guatemala**, 2007 Washington D. C
54. Orozco, Gabriel. (s/f) **El concepto de la seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales**. Revista CIDOB Número 72. Universidad Autónoma de Madrid. Fundación CIDOB. España.
55. Orozco, Gabriel. (s/f) **El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad**. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 20 No. 1 Universidad Autónoma de Madrid. España.
56. Pérez-Ildiart, Hugo. Un Aporte a los **Security Studies** Seminario de Práctica Profesional I UAI 2013 www.hugoperezildiart.com.ar/spp.../UAI-Security-Studies-completo.pdf
57. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- **Cifras para el Desarrollo Humano Guatemala**. Serviprensa, S. A. 2011 Guatemala



58. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- **Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur.** Gilmore Printing Services Inc. 2013. Canadá.
59. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- **Enfoque de la Seguridad Humana desde tres estudios de caso.** 2011 San José, Costa Rica.
60. Ramos, Víctor. **Libertad y Seguridad. La Antropología de Thomas Hobbes.** Revista Jurídica Jalisciense, Jal. Número 47. 2012. México.
61. Rodríguez, Carlos. **Convenios sobre Disposiciones Generales en Seguridad y Salud en el Trabajo: Los Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: Una Oportunidad para Mejorar las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo:** Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo 2009, Buenos Aires, Argentina.
62. Rojas Aravena, Francisco, Moufida, Goucha. **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz.** Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. -UNESCO- 2001. Chile.
63. Ruiz, Ángel. **Nuevo derecho de la seguridad social.** (7ª Ed.). 1997 México: Porrúa
64. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Guatemala **Política Nacional de Seguridad.** Impresión Mayaprint. 2012 Guatemala



65. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. **Libro Blanco de Seguridad, Guatemala 2015 con Seguridad y Desarrollo.** 2015 Guatemala
66. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN- **Lineamientos Generales de Política 2015-2017.** Impreso en SEGEPLAN 2014. www.segeplan.gob.gt. Guatemala.
67. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN- **Guía para la Formulación de Políticas Públicas.** 2015. Guatemala
68. Seguridad Humana en las Naciones Unidas. **Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana.** Dependencia de Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios 2012
69. Uthoff Andras, Conte- Grand, Alfredo **Índice de Desarrollo de la Seguridad Social (Informe Final). Seguridad Social para Todos.** Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social. 2006. Chile
70. Universidad Rafael Landívar (s/f) **Caracterización del Sistema de Pensiones Públicas en Guatemala.** IDIES. Universidad Rafael Landívar. Estudios Sociales No. 57 biblio3.url.edu.gt/IDIES/est57/4.pd
71. Universidad Latina de América, (s/f) **¿Qué es una Política Pública?** Revista Jurídica /México. www.unla.mx/.../QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20



72. USAID (2007) **Perfil de los Sistemas de Salud en Guatemala Monitoreo y Análisis de los procesos de Cambio y Reforma.** Tercera Edición, Guatemala.
73. Valenzuela Herrera, Augusto. **Seguridad Social en Guatemala**, Documento inédito. Universidad Rafael Landívar. 2014 Guatemala.
74. Vega, María Eugenia. **La ampliación del concepto de seguridad: aportes para un debate en la región sudamericana.** Buenos Aires. Argentina 2008
75. Villagrán Morales y otros **Caso de los “Niños de la Calle.** Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 19 de noviembre de 1999 Guatemala
76. Tello, Susana. **Revisando la Securitización de la Agenda Internacional: La Normalización de las Políticas de Pánico.** Universidad Autónoma de Madrid. www.relacionesinternacionales.info. 2011. España.
77. Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala **Constitución Política de la República de Guatemala.** PDH 2009. Guatemala.