

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE EL PROGRESO  
CARRERA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ABOGACÍA Y NOTARIADO**



**NECESIDAD DE DIVULGAR LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL  
PARA LA APLICACIÓN DE LOS SEGUROS FACULTATIVOS SIMPLES, A FAVOR  
DE LAS MUJERES QUE NO ESTÁN OBLIGADAS A SOMETERSE AL RÉGIMEN DE  
SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA**

**MARÍA ANDREÉ MAZARIEGOS CASTELLANOS**

**EL PROGRESO, OCTUBRE DE 2020**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE EL PROGRESO  
CARRERA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ABOGACÍA Y NOTARIADO**

**NECESIDAD DE DIVULGAR LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL  
PARA LA APLICACIÓN DE LOS SEGUROS FACULTATIVOS SIMPLES, A FAVOR  
DE LAS MUJERES QUE NO ESTÁN OBLIGADAS A SOMETERSE AL RÉGIMEN DE  
SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA**

**TESIS**

**Presentada al Honorable Consejo Directivo**

**del**

**Centro Universitario de El Progreso**

**de la**

**Universidad de San Carlos de Guatemala**

**Por**

**MARÍA ANDREÉ MAZARIEGOS CASTELLANOS**

**Previo a conferírsele el grado académico de**

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**y los títulos profesionales de**

**ABOGADA Y NOTARIA**

**El Progreso, octubre de 2020**

**HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO DE EL PROGRESO DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

<b>DIRECTOR:</b>	Dr. Luis Fernando Torres Arreaga
<b>SECRETARIA:</b>	Inga. Agr. Carol Andrea Bravo Barrios
<b>MIEMBRO:</b>	Dr. Augusto Roberto Wehncke Azurdia
<b>MIEMBRO:</b>	Lic. Mynor Giovany Morales Blanco
<b>MIEMBRO:</b>	Lic. Edgar Adán Morales Falla
<b>MIEMBRO:</b>	Alan Obdulio Archila Calderón
<b>MIEMBRO:</b>	Cristopher Miguel Godínez Ortiz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Rafael Morales Solares
Vocal:	Lic. Miguel Angel Lecar Nil
Secretario:	Lic. Romeo Monterrosa Orellana

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Carlos Alberto Medina Vielman
Vocal:	Lic. René David Aguirre
Secretaria:	Licda. Vilma Desiree Zamora Pérez

**RAZÓN:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Guerrero & Villalobos  
Asociados  
Bufete Legal Corporativo

Licenciado

German Wuosbely Paz Alvarado

Coordinador de la Unidad de Tesis

Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales Abogacía y Notariado

Centro Universitario de El Progreso -CUNPROGRESO-

Estimado Licenciado Paz:

Por medio de la presente tengo el gusto de dirigirme a usted, con el objeto de informarle que de acuerdo con nombramiento que se me hizo por parte de esta Unidad de Tesis para actuar como asesor externo del trabajo de investigación de la bachiller **MARÍA ANDREÉ MAZARIEGOS CASTELLANOS**, con número de carné 2835 97011 0207y registro académico número 201441831, del tema de tesis intitulado: **"NECESIDAD DE DIVULGAR LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL PARA LA APLICACIÓN DE LOS SEGUROS FACULTATIVOS SIMPLES, A FAVOR DE LAS MUJERES QUE NO ESTÁN OBLIGADAS A SOMETERSE AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA"**; para lo cual con fundamento con el Artículo 30 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, procedo emitir el Dictamen con base a lo siguiente:

1. Respecto al contenido científico y técnico desarrollado en el presente trabajo de investigación, la bachiller abordó de forma efectiva los temas relacionados al tema intitulado y descritos en el bosquejo preliminar presentado en el plan de investigación, sin embargo, debido a la necesidad de ampliar algunos subtemas inmersos los capítulos I, II, III y IV, con el objeto lograr más precisión en el contenido procedí a recomendar la inclusión y desarrollo de algunos subtemas, al respecto, se abordaron los temas siguientes: Capítulo I, El Estado; Capítulo II, Políticas Públicas; Capítulo III, Seguridad Social; Capítulo IV, Régimen de seguridad social en Guatemala; y, Capítulo V, Necesidad de divulgar la política de seguridad social integral para la aplicación de los seguros facultativos simples a favor de las mujeres que laboran en el sector informal, amas de casa que no tienen una relación laboral y empleadas domésticas que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social en Guatemala.
2. Con relación a la metodología utilizada para el desarrollo del presente trabajo de investigación, se considera que los métodos utilizados por la bachiller se ajustan al tipo de investigación cualitativa realizada, en la cual se incluyeron como métodos el científico, jurídico, deductivo e inductivo, además, las técnicas de investigación de lectura y fichaje empleadas.

3. De acuerdo con redacción empleada para el desarrollo de contenido capitular se considera que la bachiller utilizo un lenguaje técnico y jurídico adecuado que permite un dominio del tema intitulado, con observancia a las reglas gramaticales y de redacción establecidas para el efecto, logrando proporcionar una investigación acorde al nivel y estándares requeridos.
4. De los anteriores planteamientos, se considera que el trabajo de investigación presentado por la bachiller aporta nuevos conocimientos científicos y jurídicos relacionados a la problemática abordada con relación al tema intitulado, la cual, por su importancia dentro del régimen de seguridad social en Guatemala, deben ser tomados en cuenta para futuras reformas o creaciones de cuerpos normativos que permitan desarrollar y aplicar algunos medios de inclusión al régimen de seguridad social.
5. En tal propósito, la bachiller logró establecer de forma lógica y coherente sus argumentaciones finales de la problemática abordada en el presente trabajo de investigación, la cual se evidencia y comprueba por medio de conclusión discursiva presentada.
6. Asimismo, se establece que con base a las fuentes bibliográficas consultadas por la bachiller para la elaboración de la presente tesis fue la adecuada, toda vez que la misma cito y utilizo, con base a las normas apa requeridas, a distintos autores doctrinarios tanto nacionales e internacionales conocedores de los temas desarrollados.

Con base lo anteriormente expuesto, se establece que la presente tesis cuenta con los requisitos legales establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, siendo procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe con el trámite que corresponde, previo a optar el grado académico, de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogada y Notaria. Asimismo, declaro expresamente que no tengo ningún parentesco de consanguinidad y afinidad dentro de los grados de ley con la bachiller **MARÍA ANDREÉ MAZARIEGOS CASTELLANOS**.

Sin otro particular me suscribo usted

Lic. Carlos Eduardo Villatoro Gaitán  
Asesor  
Colegiado No. 16356

*Carlos Eduardo Villatoro Gaitán*  
*Abogado y Notario*

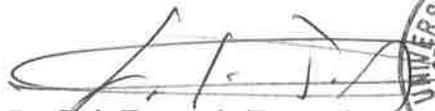
**Ref. Orden de Impresión**  
**010-AM-NOV-2020 DIR/CP**

**Centro Universitario de El Progreso**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

El infrascrito Director del Centro Universitario de El Progreso en consecuencia del análisis realizado al expediente **70-2019-201441831** y en atención al punto Tercero, inciso 3.4 del Acta No. 09-2018 de sesión ordinaria de Consejo Directivo del Centro Universitario de El Progreso celebrada el 06 de agosto de 2018, y Punto Tercero inciso 3.3 del acta 17-2019 **Autoriza Orden de Impresión** del trabajo de tesis titulado: **“NECESIDAD DE DIVULGAR LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL PARA LA APLICACIÓN DE LOS SEGUROS FACULTATIVOS SIMPLES, A FAVOR DE LAS MUJERES QUE NO ESTÁN OBLIGADAS A SOMETERSE AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA”**, de la sustentante **María Andréé Mazariegos Castellanos**, registro académico **201441831** de la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogacía y Notariado.

Y para los efectos correspondientes extendiendo la presente en una hoja bond, firmada y sellada a los tres días del mes de noviembre del año dos mil veinte en la ciudad de Guastatoya, El Progreso.

**“Id y Enseñad a Todos”**



Dr. Luis Fernando Torres Arreaga

Director

Centro Universitario de El Progreso.



c.c. Archivo

*Barrio El Porvenir, atrás de Iglesia Evangélica Palabra de Vida,  
Guastatoya, El Progreso. Tel. 7728-7373.*



## DEDICATORIA

**A DIOS:**

Por ser el centro de mi vida, mi motor, mi proveedor, por darme la sabiduría para culminar una etapa más, por darme tranquilidad, templanza, fuerzas, por ser mí aliento. "No temas, porque yo estoy contigo; no desmayes porque yo soy tu Dios, siempre te ayudaré, siempre te sustentaré con la diestra de mi justicia". Isaías 41:10.

**A MI FAMILIA:**

Por querer lo mejor para mí, por confiar en mí y ayudarme con todo lo que han podido, por creer en mi capacidad y ser un apoyo para mí.

**A:**

Mis compañeros de la Universidad por su amistad y cariño incondicional.

**A:**

Mis catedráticos por impartir sus conocimientos a lo largo de la carrera universitaria.

**A:**

La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, permitirme ser una egresada más y pertenecer a la mejor casa de estudios a nivel superior.

**AL:**

Centro Universitario de El Progreso, por facilitar la educación superior en el departamento, especialmente, a la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogacía y Notariado, en la cual me forme.

## PRESENTACIÓN



En Guatemala, el derecho a la seguridad social es considerado un derecho fundamental e inherente a la persona humana, creado con el objeto de lograr prevenir o mitigar algún tipo de contingencia social que afecten a la mayor parte de la población, en tal sentido, el Estado, como sujeto responsable, debe implementar estrategias efectivas de protección que permitan la inclusión de nuevos sectores de la población guatemalteca mediante el método de acción gradual del actual régimen de seguridad social, es por esa razón, que el tipo de investigación aplicada es de tipo cualitativa.

Asimismo, se abordaron temas relacionados al Estado, políticas públicas, seguridad social y su aplicación en Guatemala, pertenecientes al derecho administrativo y derecho constitucional, con los cuales se pretende demostrar la necesidad de divulgar la política de seguridad social integral para la aplicación de los seguros facultativos simples a favor de las mujeres que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social en Guatemala.

En tal propósito, la presente investigación posee como ámbito geográfico todo el territorio nacional, en virtud de tratarse de un mismo régimen de seguridad social y una misma normativa aplicable a nivel general, con una delimitación temporal comprendida entre los años 2018 y 2019, cuyo sujeto de estudio es constituido por el sector laboral femenino y el objeto en demostrar la necesidad de divulgar la política de seguridad social integral para la aplicación de los seguros facultativos simples a favor de dicho sector laboral y establecer su aplicación efectiva dentro del régimen de seguridad social con la inclusión de nuevos sectores de la población y demostrar la eficacia o no de dicha política.

## HIPÓTESIS



Mediante la utilización de la hipótesis de trabajo aplicada a la presente investigación se logra establecer como variable interviniente la divulgación e implementación de la una política de seguridad social integral que permite un adecuado acceso, como variable dependiente, de los seguros facultativos simples establecidos en el Artículo 72 literal a) de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala, como variable independiente y objeto de estudio, en favor de las mujeres que laboran en el sector informal y que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social, como sujeto y muestra representativa de la investigación.

## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



La comprobación de la hipótesis planteada se ha realizado por medio de la aplicación del método científico por excelencia, con la ayuda del método deductivo y jurídico, con los cuales se logró demostrar válidamente la necesidad de divulgar e implementar una política de seguridad social integral que permita acceder de forma efectiva a los seguros facultativos simples establecidos en el Artículo 72 literal a) de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala, a favor de las mujeres que laboran en el sector informal y que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social, esto de conformidad con el análisis exegético y hermenéutico de la normativa aplicable al caso concreto.



## ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN .....	i
--------------------	---

### CAPÍTULO I

1. El Estado .....	1
1.1. Definición de Estado .....	1
1.2. Elementos del Estado .....	3
1.2.1. Población .....	4
1.2.2. Territorio.....	5
1.2.3. Poder público o soberanía .....	5
1.2.4. Orden jurídico .....	6
1.2.5. Finalidad.....	7
1.3. Fines del Estado.....	8
1.4. Administración pública .....	9
1.5. Sistema de organización.....	11
1.5.1. Centralización o concentración administrativa .....	12
1.5.2. Desconcentración administrativa.....	13
1.5.3. Descentralización administrativa .....	14
1.5.4. Autonomía.....	15



## CAPÍTULO II

2. Políticas públicas .....	17
2.1. Definición .....	17
2.2. Relación entre el Estado y las políticas públicas .....	19
2.3. Interés público en la formulación de políticas públicas .....	22
2.4. Formulación de políticas públicas .....	25
2.4.1. Fase I: Identificación del problema .....	26
2.4.2. Fase II: Identificación y formulación de soluciones .....	26
2.4.3. Fase III: Toma de decisiones .....	27
2.4.4. Fase IV: Implementación .....	28
2.4.5. Fase V: Evaluación .....	29
2.5. Clasificación de las políticas públicas en Guatemala .....	31
2.5.1. Generales .....	31
2.5.2. Territoriales .....	32
2.5.3. De acción .....	33

## CAPÍTULO III

3. Seguridad social .....	35
3.1. Definición .....	35



Pág.

3.2. Características .....	37
3.2.1. Posee un marco de protección jurídica .....	37
3.2.2. La existencia de un estado de necesidad o carencia.....	38
3.2.3. Es de naturaleza pública .....	38
3.3. Principios rectores.....	39
3.3.1. Universalidad .....	39
3.3.2. Solidaridad .....	40
3.3.3. Obligatoriedad.....	41
3.3.4. Unidad.....	42
3.3.5. Integralidad .....	43
3.4. Sujeto, objeto y técnica de la seguridad social.....	43
3.5. Regulación internacional.....	45

## CAPÍTULO IV

4. Régimen de seguridad social en Guatemala .....	49
4.1. Regulación legal.....	49
4.2. Institucionalidad.....	51
4.3. Organización .....	52
4.3.1. La Junta Directiva .....	53



4.3.2. La Gerencia.....	54
4.3.3. El Consejo Técnico .....	55
4.4. Sistemas de seguridad social .....	56
4.5. Campo de aplicación y beneficios.....	58
4.6. Recursos y sistema financiero .....	60

## CAPÍTULO V

5. Necesidad de divulgar la política de seguridad social integral para la aplicación de los seguros facultativos simples a favor de las mujeres que laboran en el sector informal, amas de casa que no tienen una relación laboral y empleadas domésticas que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social en Guatemala .....	63
5.1. La mujer dentro del campo laboral y familiar .....	63
5.2. Requisitos de ingreso al régimen de seguridad social en el derecho guatemalteco .....	67
5.3. El derecho a la seguridad social como obligación y finalidad del Estado .....	69
5.4. Mecanismos masivos para la divulgación de la política de seguridad social integral y sus efectos.....	72
5.5. Los seguros facultativos simples y su aplicación en la política de seguridad social integral .....	74



Pág.

<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA .....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>79</b>



## INTRODUCCIÓN

En Guatemala, las mujeres que laboran dentro de la economía informal constituyen uno sectores con mayor grado de vulnerabilidad debido a las ausencia de ventajas económicas y de relación de trabajo que les impide inscribirse al régimen de seguridad social, es por ello, que resulta oportuno dar a conocer por medio de la divulgación e implementación de un política de seguridad social integral la aplicación efectiva de los seguros facultativos simples, los cuales permiten que una persona o un grupo de personas que, por circunstancias económicas u otro motivo y que no están obligadas en determinado momento a someterse al régimen de seguridad social, gocen de las mismas prestaciones que son otorgadas a los afiliados obligatorios, mientras éste no Incluya a toda la población del país.

El demostrar la necesidad de divulgar la política de seguridad social integral para la aplicación de estos seguros establecidos en el Artículo 72 literal a) de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala, a favor de este sector poblacional constituye uno de los objetivos generales que fueron alcanzados, sin embargo, se logró establecer que la actual Política Preventiva de la Seguridad Social en Guatemala, vigente desde el año 2019 no incluye dentro de sus cinco ejes de acción la promoción de este tipo de contratos.

Circunstancia que también fue comprobada de forma valida por medio de la hipótesis establecida, en la cual se establece que la divulgación e implementación de la una política de seguridad social integral, permitiría un adecuado acceso a los seguros



facultativos simples anteriormente descritos, en favor de las mujeres que laboran en el sector informal, amas de casa que no tienen una relación laboral y empleadas domésticas que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social.

Ante la situación planteada, se logra identificar como uno de los principales hallazgos de esta investigación que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no ha sido capaz de aplicar de forma efectiva esta clase de seguros, en virtud de no existir un reglamento que lo desarrolle o bien una política que lo aplique, situación que limita el alcance y finalidad propia de este tipo de contratos, toda vez que, al igual que el régimen de seguridad social operante de contribución tripartita, se impone como requisito fundamental contar con una relación de trabajo, en la cual el patrono sea quien suscriba el respectivo contrato, sin dar participación a los verdaderos sujetos beneficiados por esta clase de contratos de acuerdo con la interpretación exegética y pragmática de la normativa aplicable al caso concreto.

Para logro de los anteriores planteamientos, resulto oportuno desarrollar algunos temas que forman el contenido capitular del presente trabajo de investigación, en el orden siguiente: Capítulo I, El Estado; Capítulo II, Políticas públicas; Capítulo III, Seguridad Social; Capítulo IV, Régimen de seguridad social en Guatemala, con un enfoque más específico; y, Capítulo V, denominado de la misma forma que el título de esta investigación.

Para tales efectos, fueron utilizados los siguientes métodos de investigación: a) Método científico; b) Método jurídico; c) Método deductivo; y c) Método inductivo. Con relación a las técnicas únicamente se utilizaron la lectura y el fichaje.



## CAPÍTULO I

### 1. El Estado

#### 1.1. Definición de Estado

El Estado, constituye una de las instituciones más antiguas como el derecho mismo, dicho término ha sido utilizado a lo largo de la historia humana desde su proceso de organización jurídica-política, de modo que es el propio hombre quien lo crea, legitima y le otorga sustento jurídico, es por esa razón, que el Estado es considerado un ente complejo constituido por elementos indispensables que lo definen como tal. De acuerdo con Pérez (2005), el término Estado se define a partir de nociones científicas previas en la adquisición de conocimientos, su teoría se basa en la observación de la realidad que rodea a todo ser humano que vive dentro de determinado lugar. Para el efecto, expone la siguiente definición analítica:

(...) el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica (p. 26 y 27).

Por su parte Santisteban (citado en Toma, 2010), establece que (...) el Estado a través de una organización política asume el mantenimiento del orden social dentro del marco territorial que tiene soberanía por el ejercicio de la autoridad coercitiva mediante el uso o la posibilidad del uso de la fuerza física y un sistema compartido de los valores expresados en un conjunto de normas definidas, que regulan el comportamiento y



garantizan a los individuos aquellos beneficios y privilegios que se estima deben recibir de la sociedad (...).

Por otro lado Toma (2010), expone lo siguiente:

El Estado es una sociedad política autónoma y organizada para estructurar la convivencia, en razón de que se trata de un conjunto permanente de personas que se relacionan por la necesidad de satisfacer imperativos afines de supervivencia y progreso común. Para ello requiere de un sistema de relaciones coexistentiales dotado de fuerza social y basado en una relación jerárquica: gobernantes y gobernados (p. 63).

Con relación a las anteriores definiciones, se logra determinar la distinción y enfoque entre unas y otras, cuya perspectiva es atribuida a las distintas connotaciones que existen de acuerdo con el ámbito político, jurídico, social e histórico de determinado grupo humano. Sin embargo, es indudable el hecho de establecer que un Estado adquiere tal concepción de acuerdo con los elementos que este comprende tal es el caso de la población, territorio, soberanía o poder y ordenamiento jurídico, los cuales son parte indefectible de su definición.

Al respecto Ruiz (citado en Morales, 2012) explica que el Estado es un sistema integrado por un conjunto de seres humanos asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de sus integrantes de mayor influjo sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos básicamente variables son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando con alguna eventual influencia de los demás.



En ese sentido, se entiende por Estado al tipo de organización jurídica-social con personalidad jurídica propia ejercida dentro determinado territorio en el que habitan un grupo poblacional de individuos que interactúan entre sí, regidos por un sistema de normas vigentes y positivas de carácter impero-atributivas, cuyo poder de gobierno es delegado en un selecto grupo de personas por sus mismos habitantes para la obtención del bien común.

## **1.2. Elementos del Estado**

Una vez comprendida la conceptualización y definición de Estado, resulta necesario analizar cada uno de los elementos que lo conforman con el objeto de lograr una comprensión adecuada de su institucionalidad. Al hablar de elementos, se hace referencia a cada una de las instituciones jurídicas que de forma conjunta sustentan una nueva unidad de conocimiento, es decir, el concepto Estado como institución jurídica básica está compuesto por otras instituciones que forman parte intrínseca del mismo, toda vez que sin dichas instituciones o componentes el Estado perdería su eficacia como tal.

De acuerdo con Pérez (2005), el Estado es una unidad que no puede ser disuelta, cuya vida es el resultado directo de la unión de notas que constituyen su concepto, además, indica que "La doctrina política ha llamado á esas notas del concepto del Estado, elementos, y si bien no todos los pensadores contemporáneos están de acuerdo con esa denominación, por razones pedagógicas es conveniente conservarla" (p. 198). En tal sentido, se entiende que los elementos coordinados que forman parte del Estado porporcionan una definición analítica del concepto de Estado.



La enumeración de dichos elementos depende en gran medida del autor o legislación a tratar, esto debido a las condiciones políticas y jurídicas en las que cada Estado está sujeto, incluso en la doctrina interna existen opiniones diversas con relación a este tema, sin embargo, para efectos de la presente investigación únicamente se tomarán en cuenta los siguientes elementos:

### **1.2.1. Población**

La población es considerada como uno de los elementos más importantes del Estado, toda vez que constituye el elemento vital, dinámico, racional y libre ejercido por el hombre jurídico y políticamente organizado para el logro de sus fines, cuyas relaciones entre sí conforma la base de la sociedad la cual se caracteriza por poseer vínculos de raza, idioma, ideología, costumbres y tradiciones comunes. En la legislación interna, esta conceptualización se encuentra establecida en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, en la cual afirma “la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad”.

Por su parte Prado (2014), expone que:

La población es el conglomerado humano, política y jurídicamente, organizado que integra el Estado como uno de sus elementos constitutivos, se utiliza para señalar la misma agrupación humana pero como elemento componente indeterminado del Estado, ya que se refiere a todos sus habitantes, tengan el carácter o la condición que tuvieren, nacionales, extranjeros, residentes, transeúntes, particulares, funcionarios (p. 95).



### **1.2.2. Territorio**

El territorio constituye el elemento físico del Estado en el cual ejerce su poder o soberanía, además es considerado el suelo permanente donde radica la población, cuya conformación se encuentra sujeta a la circunscripción geográfica que determina sus límites y alcances, organizado de acuerdo con las condiciones políticas, económicas, sociales y geográficas de determinado lugar. De acuerdo con Pérez (2005), el territorio "(...) es un elemento de primer orden, colocado al lado del elemento humano en cuanto a que su presencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado" (p. 277). En ese sentido, la formación del Estado necesita de la existencia de territorio, elemento sin el cual no podría considerarse como tal.

Con relación al territorio guatemalteco, este se encuentra integrado de conformidad con el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por "su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos" además, del espacio marítimo, barcos, aeronaves, embajadas del país que se encuentran acreditadas en territorio extranjero, estas tres últimas por ficción jurídica; por otra parte, para el logro de sus fines el Estado de Guatemala se encuentra distribuido por regiones, departamentos y municipios.

### **1.2.3. Poder público o soberanía**

El poder público es el elemento formal mediante el cual el Estado ejerce autoridad sobre sus gobernados dentro de su territorio, sin embargo, los términos poder público y soberanía poseen una distinción muy significativa, aun cuando para la mayoría de autores estos términos son empleados como sinónimos, toda vez que soberanía es el



poder nato y natural que proviene del pueblo, quien para su ejercicio lo delega a la autoridad estatal, esta definición se encuentra establecida en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, además, la soberanía representa el poder público cuando esta es delegada, independenciamiento y reconcomiendo, es decir, que el poder público únicamente el efecto directo de la soberanía.

Por su parte Mesa (citado en Prado, 2014), manifiesta que el poder en conjunto con el adjetivo público es el elemento formal del Estado que consiste en la circunstancia en donde la población como grupo, política y jurídicamente constituido, está sometida a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, es decir los del Estado. Sin embargo, dicho poder público se encuentra supeditado a la norma suprema de cada Estado, esto con el objeto de evitar arbitrariedades por parte de sus organismos y asegurar una efectiva gobernabilidad.

#### **1.2.4. Orden jurídico**

El orden jurídico por su parte es el elemento formal del Estado que constituye la base legal de organización, funcionamiento y estructura que fijan los límites de actuar entre gobernantes y gobernados bajo el impero del conjunto de cuerpos normativos vigentes y positivos que, además, regulan la conducta de las personas en las relaciones sociales que se desenvuelven dentro del mismo, convirtiéndose en un orden jurídico unitario elemental para el correcto funcionamiento de la administración pública.

En ese sentido, la presente unidad de análisis posee como punto de inicio el conjunto de normas jurídicas de carácter fundamental, las cuales forman parte de la Constituciones Políticas de cada Estado, en las cuales se regulan los principios básicos elementales de



orden, administración y régimen político que deben ser cumplidos por los funcionarios y empleados públicos a cargo del poder público de dichos Estados. Al respecto Prado (2014), indica que el orden jurídico es "(...) es el conjunto de normas jurídicas vigentes y positivas que se relacionan entre sí que se encuentran escalonadas o jerarquizadas rigiendo cada momento de la vida del hombre y de instituciones de toda clase en una nación determinada" (p. 116).

### **1.2.5. Finalidad**

La finalidad también conocida como el elemento teleológico del Estado, considerada además la esencia del Estado en sí mismo, así como de toda la sociedad humana, este elemento se encarga de establecer el propósito principal y la razón de su existencia o para lo cual fue creado, es decir, el fin de su organización y operabilidad dentro de una organización jurídicamente organizada. Es por ello, que para lograr estudiar eficazmente al Estado se necesita "(...) estudiar el objeto a que se dirige su actividad. Este fin debe estudiarse para comprender el sentido mismo de la organización estatal y las modalidades de su estructura" (Pérez, 2005, p. 284).

En otras palabras, mediante el fin se logran determinar "(...) las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades" (Pérez, 2005, p. 284 y 285). En tal sentido, el Estado es creado en función de un fin fundamental consistente en el bien común o interés general de sus habitantes, sin este elemento el Estado no tendría justificación y



sus actuaciones carecerían de legitimación por parte de sus gobernados, quienes delegan su soberanía para el logro de dicha finalidad.

### **1.3. Fines del Estado**

El Estado dentro de sus múltiples funciones posee una razón fundamental para el que fue creado y conformado, es decir, la meta principal o el motivo por el cual dirige sus actividades estatales dentro de su territorio, mismas que deben estar al servicio de la sociedad y cuya existencia únicamente tendrá justificación para los fines que le corresponde cumplir orientados al bienestar común de los habitantes que lo conforman.

Es por ello, que “El conocimiento de los fines estatales implica necesariamente encontrar las razones justificantes de su existencia: las que correspondiendo cumplir al Estado son las que orientan su accionar y, que, por tales pautan la dirección y alcance de sus actividades” (Toma, 2010, p. 237). Sin estas razones que lo justifican, el Estado como tal perdería legitimación ante sus gobernados, y, por tanto, el poder que ejerce hacia los mismos, ya que la legitimidad depende de la vinculación entre el valor y lo fines que el Estado persigue. Por tal razón, el Estado necesariamente debe poseer un fin supremo que le permita desarrollar cada una de sus actividades con un propósito ideal que favorezca a toda una nación.

Con referencia a lo anteriormente expuesto, Guatemala es un Estado independiente y soberano, posee una razón justificante establecida en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en la cual fija su finalidad suprema consistente en la realización del bien común, es decir, que cada una de sus actividades, políticas, programas y decisiones serán encaminadas al beneficio de toda la población.



En ese sentido, el Estado de Guatemala cuenta con deberes fundamentales que deben ser cumplidos como una forma de lograr el bien común para el que fue creado, por tal razón, el Estado debe garantizar a cada habitante de su territorio el derecho a la vida, la libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo integral, cuyos enfoques conllevan la justificación de la existencia del Estado en virtud que protege y garantiza los derechos fundamentales. Para ello, el Estado se organiza, crea instituciones, entidades y dependencias de carácter administrativas que ejercen el poder público del Estado, para cumplir el fin para el que fue creado.

#### **1.4. Administración pública**

La administración en términos generales constituye un medio efectivo mediante el cual una persona se organiza con la finalidad de cumplir eficaz y eficientemente una tarea o finalidad. Por su parte la administración pública, es el principal campo de aplicación del derecho administrativo, en el cual se ejercen las distintas funciones administrativas a través de los distintos organismos facultados para el efecto, en cumplimiento del deber primordial de Estado, consistente el bienestar común. De acuerdo con Ruiz (2016), la administración pública se advierte dos aspectos distintos:

(...) uno dinámico y otro estático; conforme al primero, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud, dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del interés público. En su aspecto estático, la administración pública viene a ser la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa. (p. 89).



En dicho sentido, la administración pública es el resultado del nexo directo entre el elemento estático y el elemento dinámico con relación a la estructura y funcionamiento administrativo desarrollado en un mismo enfoque y finalidad, en otras palabras, la administración pública la constituyen el conjunto de organismos e instituciones de carácter administrativo del Estado que forman parte de la organización administrativa (elemento estático), cuyas funciones son ejercidas por un funcionario o empleado público en el marco de las atribuciones establecidas en la ley, con el objeto de satisfacer necesidades sociales mediante la prestación de servicios públicos u obras públicas y lograr así alcanzar el bienestar común de sus habitantes (elemento dinámico).

Con relación a lo anterior Lobo (2001), proporciona dos enfoques similares a los aspectos estáticos y dinámicos de la administración pública, al denominarlos ángulo subjetivo (orgánico-formal) y ángulo objetivo (sustancial-material) respectivamente. El primero de ellos hace referencia a la "(...) función, un conjunto de actividades dirigidas a un fin, independientemente del órgano, agente o autor del acto" (p. 25). Y, el segundo, hace referencia a la estructura orgánica del ente administrativo cuyo ordenamiento jurídico le faculta la función administrativa.

Ahora bien, resulta necesario indicar la relación que el Estado guarda con la administración pública, toda vez que el mismo debe ser concebido como todo y parte de una misma administración. En otras palabras, el Estado de conformidad con el sistema de Gobierno debe garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades en una misma perspectiva social, toda vez que su soberanía le ha sido delegada por sus propios habitantes para su ejercicio, cuya competencia debe ser distribuida, en el caso de Guatemala, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, esto de conformidad



con los Artículos 140 y 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para lograr así el correcto ejercicio de sus funciones como ente soberano.

Sin embargo, el Estado al momento de distribuir funciones le atribuye el ejercicio de la administración pública al Organismo Ejecutivo, sin que por ello se desvirtuó el valor de una administración general ejercida por los demás organismos restantes. En tal sentido Miranda (1993), expone que “Cuando se habla de Administración Pública se alude a una organización al servicio de la comunidad, que gestiona intereses colectivos de la misma y se integra en la organización general del Estado” (p.11).

De los anteriores planteamientos se deduce que la administración pública la constituye el conglomerado de organismos, instituciones y entidades conforman el sector público del Estado, los cuales ejercen una función administrativa en sus diversas manifestaciones, con la única finalidad de lograr el bienestar común de sus habitantes, mediante la prestación de servicios públicos, ejecuciones de obras públicas y todas aquellas actividades socioeconómicas destinadas al cumplimiento de sus fines.

### **1.5. Sistema de organización**

El sistema de organización consiste en el conjunto de reglas o formas mediante las cuales el Estado, en el ejercicio de la administración pública, ordena y estructura los distintos órganos administrativos que lo conforman con el objeto de brindar eficazmente la prestación de servicios públicos, atendiendo al fin supremo consistente en la realización del bien común. De acuerdo con Ruiz (2016), lo denomina como formas de organización administrativa y explica que es “Una herramienta indispensable del derecho administrativo (sic) para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa, (...)”,



la cual admite diversas formas, entre las que destacan la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativa (...)” (p. 94).

Por su parte Morales (2012), establece que:

(...) los sistemas de organización de la administración son: centralización, (sic, Centralización) desconcentración y descentralización. En unidades anteriores se ha tocado ya el tema de los órganos que conforman a cada uno, por eso es menester de este apartado explicar la forma de funcionamiento y atribuciones otorgadas a cada sistema y como consecuencia de ello entender la relación que tiene con el Estado (p. 139).

No obstante, de acuerdo con el sistema de organización de la administración pública de Guatemala, este se clasifica en: a) Centralización o concentración administrativa; b) Desconcentración administrativa; c) Descentralización administrativa; y d) Autonomía. Estos cuatro sistemas constituyen la forma estructural por medio la cual la administración pública se ordena con la finalidad de prestar un eficaz y eficiente servicio público mediante sus distintas actividades, regularmente este sistema únicamente es aplicado al Organismo Ejecutivo y sus distintas instituciones, entidades y dependencias. Para el efecto, resulta necesario desarrollar cada una de ellas de la forma siguiente:

#### **1.5.1. Centralización o concentración administrativa**

La centralización o concentración administrativa, también es denominada como centralismo burocrático, es uno de los sistema de organización de la administración pública más antiguos utilizados por los gobernantes, esto debido a su característica de



poder central de dirección mediante el cual el resto de órganos o entidades de la administración pública se organizan en torno a un poder concentrado que direcciona y a su vez crea una relación de subordinación entre los mismos, en los que unos dependen de otros a nivel para su funcionamiento.

Al respecto Rojas (1981), define a la centralización administrativa como el "(...) régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas" (p. 497). Por su parte Ruiz (2016), manifiesta que "La centralización promueve, en el ámbito de la administración pública, la uniformidad tanto de la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la Administración (sic) pública centralizada" (p. 94).

### **1.5.2. Desconcentración administrativa**

La desconcentración administrativa, es un sistema de organización de la administración pública que surge en oposición al sistema de centralización administrativa, cuyo principal objetivo es descongestionar parte del poder central de dirección sin perder el vínculo o relación de dependencia, es decir, que dicho poder central otorga a ciertos órganos de la administración pública, denominados subordinados, facultades relacionadas a la toma de decisiones de carácter técnico o con relación a cierto patrimonio para la prestación de servicios públicos especializados, sin perder en vínculo jerárquico con el poder central superior.

De acuerdo con Ruiz (2016), la desconcentración administrativa



(...) disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia interorgánica, de un órgano superior a otro inferior –ambos de la misma persona jurídica-, de tales facultades; a diferencia de la descentralización administrativa que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra (p. 99 y 100).

### **1.5.3. Descentralización administrativa**

La descentralización administrativa constituye un sistema más de organización de la administración pública en la cual se crean nuevos órganos administrativos con personalidad jurídica propia y con cierta independencia para el ejercicio de sus funciones de carácter técnico y científico para la prestación de un servicio público o determinada tarea, con cierto control por parte del Estado sin relación jerárquica. De acuerdo con Lobo (2001), la descentralización administrativa:

(...) surge para evitar la congestión y el colapso de la Administración Central o del Estado para, de esa forma, agilizar el aparato o maquinaria administrativa. Es evidente que el Estado no tiene capacidad de gestión (infraestructura financiera, humana, material y técnica) para atender la heterogeneidad de intereses públicos y para satisfacer la diversidad de necesidades de la colectividad, razón por la cual se ve obligado a transferir la titularidad y el ejercicio de algunas competencias específicas y exclusivas en otros entes públicos menores (p. 6).

En la legislación guatemalteca, esta clase de sistema suele confundirse con el sistema de desconcentración, incluso algunos autores los utilizan como sinónimo, sin embargo,



entre ambos sistemas existen diferencias muy notables, una de ellas y la más significativa radica en la en el vínculo de jerárquico entre el poder central con el órgano administrativo subordinado, en otras palabras, la desconcentración se materializa en la delegación de ciertas atribuciones de decisión a un órgano administrativo, el cual siempre se encuentra sujeto a un poder central, no así la descentralización administrativa, cuyo órgano administrativo goza de personalidad jurídica propia distinta a la del poder central y únicamente está sujeto al mismo con relación al control del gasto público.

#### **1.5.4. Autonomía**

La autonomía constituye un sistema de organización de la administración pública, mediante el cual se crean nuevos órganos administrativos con personalidad jurídica propia, poder de decisión, autogestión, independencia política para el nombramiento de sus autoridades, patrimonio propio y sin estar sujetos a ningún tipo de control, toda vez que gozan de independencia tanto técnica, normativa y científica, es por ello, que son capaces de auto-administrarse y emitir sus propias normas reglamentarias y legales. Este tipo de sistema de organización posee su propia ley orgánica que fija sus funciones, estructura, organización y recursos.

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, los órganos autónomos son los siguientes: a) Escuela Nacional Central de Agricultura Artículo 79; b) Universidad de San Carlos de Guatemala Artículo 82; c) Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala Artículo 92; d) Comité Olímpico Guatemalteco Artículo 92; e) Instituto Guatemalteco de Seguridad Social Artículo 100; f) Banco de Guatemala Artículo 132; g) Ministerio Público Artículo 251; y h) Los Municipios Artículo 253.



Una vez desarrollado el Estado como un ente con personalidad jurídica propia que la ejerce dentro determinado territorio habitado por un grupo poblacional que interactúan entre sí, regidos por una normativa jurídica y cuyo poder de gobierno es delegado por dicha población a un grupo selecto de personas para la obtención del bien común como finalidad ulterior del mismo. Compuesto por elementos propios que los distinguen, fines que persigue, la administración pública que ejerce y los sistemas de organización que lo conforman para su correcto ejercicio.

Es por ello, que resulta oportuno establecer los mecanismos adecuados utilizados por el Estado dentro de su función ejecutiva, dichos mecanismo son denominados como políticas públicas, las cuales constituyen el principal canal de interacción entre el Estado y la sociedad, al garantizarle a esta última, además de otros fines, una nación estable, enfocada y organizada que vela por los derechos de sus gobernados en los asuntos de interés nacional.



## CAPÍTULO II

### 2. Políticas públicas

#### 2.1. Definición

Existen múltiples autores que pretenden establecer una definición exacta de las políticas públicas, sin embargo, de acuerdo con Velázquez (citado en Melo y Santander, 2013) “(...) o son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública”. Es por ello, que resulta ser un campo de estudio muy complejo, cuya dificultad radica en lograr establecer una definición homogénea.

En ese sentido, Melo y Santander (2013), recomiendan que:

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público (p. 56)

Con referencia a lo anterior, Martín, Dufour, Martín y Amaya (2013), establecen que “El término ‘políticas públicas’ requiere definir y discutir inicialmente los significados de política y de lo público” (p. 11). Para el efecto, el término público es empleado generalmente para hacer referencia a un interés o fin común, cuyos aspectos radican en la colectividad humana que representa a una nación, sociedad o comunidad a la que se



dirige, aplica, afecta, beneficia o repercute. Por otro lado, el término política es vinculado a la toma de decisiones realizadas por un ente facultado para el efecto, encargado de crear distintas actividades encaminadas a la obtención de fines y objetivos específicos.

Al tomar en cuenta las anteriores recomendaciones y otros elementos necesarios para construir una definición más precisa, las políticas públicas se logran definir como el conjunto de:

(...) acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Villanueva, 2009, p. 14).

En ese sentido, de acuerdo con Segeplán (2015), en la *Guía para formulación de políticas públicas*, establece que:

Una política pública es la forma como un Estado (gobernantes y ciudadanos gobernados) plantean la solución a problemas, conflictos u oportunidades de interés nacional en el marco de las dinámicas sociopolíticas que pueden darse en una población durante el proceso de gobernar, es decir, durante la gestión pública del Estado. En este sentido, las políticas públicas son para el gobierno, un instrumento de planificación y gestión del Estado que le permite orientar, dirigir, gestionar e implementar de manera estratégica los



asuntos de interés nacional, de tal manera que, cualquier acción que los órganos o ejecutores realice en torno un tema de interés particular, este bajo el referente de dicha política pública (p. 17).

Después de lo anterior expuesto, se logra establecer que las políticas públicas además de ser creadas y aplicadas por el Estado como ente soberano encargado de la administración pública, cuya elemento característico es el interés común que se encuentra intrínseco en las distintas actividades de gobierno, mismas que están encaminadas a satisfacer necesidades sociales, problemas o conflictos que surgen en torno a sus deberes fundamentales como Estado, los cuales, en su mayoría, suelen ser satisfechas por medio de la creación e implementación de políticas públicas.

En ese sentido, las políticas públicas constituyen una herramienta indispensable para la gestión pública de un gobierno en curso, toda vez que en ellas se plantean estrategias eficaces que permiten alcanzar los objetivos deseados en la solución de problemas de interés nacional o bien para la implementación de servicios públicos que satisfagan las principales necesidades de la población de acuerdo con los recursos que el Estado dispone para tales efectos. No obstante, las políticas públicas también son utilizadas por organismo o entidades autónomas como herramientas permanentes de gestión pública en la prestación de servicios públicos dentro de la naturaleza de sus funciones, orientadas a facilitar de forma eficaz su utilización y alcance dentro de la población.

## **2.2. Relación entre el Estado y las políticas públicas**

Conceptualizar al Estado como ente complejo dotado de soberanía o poder público que le ha sido delegado por parte de la población que lo integra, es lograr responsabilizarlo



de las decisiones que este tome en provecho del bienestar de su nación, las cuales se materializan en acciones públicas que pretenden alcanzar sus fines como Estado, cuyos objetivos se concatenan con los intereses políticos, económicos, culturales y sociales de toda una nación, los cuales logran concretarse mediante la intervención dinámica tanto del propio Estado como demás actores gubernamentales y civiles.

De tal modo, que resulta imposible materializar "(...) la acción del Estado sin hablar de políticas públicas es difícil y estudiar las políticas públicas sin insertarlas en un contexto estatal no tiene sentido" (Melo y Santander, 2013, p. 23). Esto conlleva a determinar una relación intrínseca entre ambos, toda vez que el Estado juega un papel trascendental en la creación e implementación de toda política pública y el impacto de estas en la sociedad, por otra parte, al abordar el tema política sin tomar en cuenta las políticas públicas pareciera "(...) más un sistema político sin rumbo ni horizonte, concentrado en la distribución del poder y la riqueza entre los agentes políticos y sociales (...)" (Quiñones, 2008, p.18).

No obstante, resulta una labor difícil establecer una relación precisa entre el Estado y las políticas públicas, toda vez que ambos conceptos también pueden desarrollarse en distintas perspectivas, no obstante, la mayoría de autores al momento de desarrollar el tema de políticas públicas la asocian de forma determinante al Estado o a las acciones de este, tal es el caso de Oszlak y O'Donnell (1984), quien incluso las denomina políticas estatales que conllevan un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan determinado modo de intervención del Estado con relación a cuestiones que provoca interés, atención y movilización de otros actores sociales, en otras palabras, las políticas estatales se resumen en todo aquello que un gobierno decide hacer o no.



Por otra parte Melo y Santander (2013), manifiestan que un buen principio “comprender el Estado como un sujeto, que es responsable, directo o indirecto, del proceso de las políticas públicas, pero también entender estas últimas como una de las mayores expresiones de la existencia política de un Estado” (p. 24). En ese sentido, se logra establecer una relación directa de interdependencia entre estos componentes, en la cual el Estado es el responsable de su creación y las políticas públicas son la mayor forma de expresión del mismo.

Además, constituye un elemento fundamental para el cumplimiento de las funciones del Estado, tanto a nivel orgánico, interinstitucional y social. En otras palabras, con los fines que persigue el Estado, por ser este la entidad encargada de administrar públicamente el desarrollo de una sociedad, se pretenden alcanzar mediante el cumplimiento de diversas funciones, las cuales se materializan en políticas públicas, estas funciones de acuerdo con Quiñones (2008), son las siguientes:

**Función de asignación:** que busca asegurar la provisión de bienes y servicios sociales y el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales.

**Función de distribución:** proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo. **Función de estabilidad:** que se orienta a garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria y la estabilidad social mediante la resolución de conflictos (p. 30).

Para tales efectos, el Estado necesita que, como autoridad legítima, sus decisiones sean respaldadas por la propia sociedad, legitimidad que impulsa toda acción pública a su efectiva realización. Ante la situación planteada, es evidente entonces que las políticas



públicas no deben ser catalogadas como simples instrumentos de gobierno, toda vez que constituyen el principal canal de interacción entre el Estado y la sociedad, al garantizarle a esta última, además de otros fines, una nación estable, enfocada y organizada que vela por los derechos de sus gobernados en los asuntos de interés nacional.

### **2.3. Interés público en la formulación de políticas públicas**

El interés público, es un aspecto fundamental en el proceso de formulación de políticas públicas por parte del Estado y sus distintos organismos, dependencia, entidades e instituciones que lo conforman, los cuales adquieren un verdadero compromiso ante la ciudadanía que gobiernan, toda vez que están a cargo de identificar el tema, asuntos o problemática sobre la cual debe versar la política pública que se pretende crear, esto con el fin de beneficiar a la mayor parte de población posible. Al respecto Gault y Blanco (2013), explican que el gobernar por políticas públicas:

(...) gira en torno de aquellos asuntos de interés público, entendido como el equilibrio de intereses en función última del bien común. Es decir, se trata de gobiernos que se ocupan de los problemas realmente públicos y no de atender las necesidades de ciertos grupos dentro del gobierno (p. 32).

Ante la situación planteada, resulta oportuno examinar el término compuesto interés público, el cual debe ser examinado de forma adecuada con el objeto de lograr un conocimiento certero del tema a tratar, al identificar cuáles son los aspectos necesarios para considerar que el tema, asunto o problemática debe considerarse de interés público para la formulación de políticas públicas.



En ese orden de ideas, es preciso señalar que por interés se entiende al deseo o inclinación fuertemente vinculada con algo que se reconoce como valioso, relevante o necesario, en ese sentido, la Real Academia Española (2014), establece que el interés proviene del latín *interesse* que significa “importar” además establece que dicho término posee las siguientes definiciones: “1. m. Provecho, utilidad, ganancia. 2. m. Valor de algo. (...) 4. m. Inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc. (...) 6. m. pl. Conveniencia o beneficio en el orden moral o material”.

Ahora bien, por su parte el término público, la academia citada anteriormente, establece que se deriva del latín *publicus* y es definida de las siguientes formas: “1. adj. Conocido o sabido por todos. (...) 3. adj. Perteneiente o relativo al Estado o a otra Administración. 4. adj. Dicho de una cosa: Accesible a todos. 5. adj. Dicho de una cosa: Destinada al público”. En el ámbito jurídico, este adjetivo recibe infinidad de tecnicismo insertados al sustantivo a tratar, en el presente caso conjugado con el sustantivo interés. Es por ello, que al relacionar estos dos términos se logra identificar su importancia en la formulación de políticas públicas y el valor que conlleva su observancia dentro de las mismas.

Al respecto Fontecilla (2006), manifiesta que:

El interés público induce a reflexionar sobre algunos de los problemas más candentes en materia de políticas públicas y reforma del Estado, tales como el de la distribución de los recursos públicos, determinación de las respectivas esferas de acción de los sectores público y privado, el antagonismo entre la seguridad nacional y la libertad, y el poder de grupos organizados —ecologistas, de la industria, comercio, agricultura, intelectuales, entre muchos otros—, todo lo cual plantea la cuestión de si existe un interés público que



expresen aspiraciones y valores de la comunidad y que esté por encima de influencias y presiones (p. 136).

Dicha problemática, constituye un elemento clave en la formulación de políticas públicas, toda vez que el punto inicial en el proceso de formulación de políticas públicas radica en el hecho de identificar el tema, asunto o problema de interés público, el cual constituirá la base sobre la cual una política pública se formula, cuya relevancia y magnitud del tema a tratar le otorga el carácter público, ya sea por su afectación o beneficio a la mayor parte de la población a tratar. Para el efecto Segeplán (2015), establece algunos criterios mínimos que deben tomarse en cuenta para identificar si un tema posee el nivel de interés público requerido para el efecto, para ello se debe tomar en cuenta si:

- El tema muestra carencias objetivas en la sociedad;
- Los actores con poder, califican el tema o problema como público, por afectar a una gran mayoría de población o a segmentos de población considerados como los más vulnerables;
- Es un tema que tiene notoriedad por los compromisos internacionales o bien responden a un compromiso jurídico;
- No es un problema, pero puede convertirse en una oportunidad para mejorar o para generar beneficio público (colectivo);
- Los órganos colegiados y/o de presión e interés abogan por el tema;
- El tema es considerado como prioridad en la agenda de gobierno (p. 29).

Igualmente, añade que el carácter público de un tema identificado puede incluir a toda la población, segmentos o sectores de ésta y es así como "(...) podrá determinarse entonces si el tema es de naturaleza público general o público circunscrito a un sector, segmento específico o territorio y en consecuencia esto será lo que delimite el alcance



de la política pública que se formule” (Segeplán, 2015, p. 29). Lo anterior, obedece al hecho de formular políticas en beneficio de un segmento o sector de la población catalogada como la más afectada de acuerdo a los criterios proporcionados, esto con el propósito de crear un plano de igualdad con resto de la población que no esta siendo afectada y crear una equidad que contribuya al desarrollo integral de la persona como fin último del Estado.

En conclusión, el gobierno cuyas acciones políticas son constituidas por su perfecta naturaleza pública tendiente a satisfacer las exigencias de la mayor parte de sus gobernados, se podrán catalogar como políticas públicas, siempre y cuando estas alcancen sus objetivos trasados en provecho del interes público que representan.

#### **2.4. Formulación de políticas públicas**

Para su implementación y ejecución dentro de los planes o estrategias de gobierno de Estado, las políticas públicas necesitan someterse a un proceso mediante el cual se establezcan las distintas fases del ciclo de formulación de toda política pública, cuyos métodos y técnicas utilizados para tales efectos, son herramientas necesarias, más no limitativas, que permiten a todo funcionario o ciudadano la creación de determinada política pública.

El siguiente procedimiento es tomado de la metodología empleada por Segeplán, dentro de la guía para la formulación de políticas públicas, la cual se divide en cinco fases progresivas, cuyo modelo flexible proporciona el apoyo adecuado para esta clase de instrumentos públicos, debido a las variaciones en los temas, de acuerdo al sector o contexto particular que surja del desarrollo de su formulación.



### **2.4.1. Fase I: Identificación del problema**

Esta primera fase, constituye la etapa preliminar de la formulación de la política pública en la cual se identifica y define el tema o problemática central sobre la cual debe versar la política a crear, es evidente entonces que la misma debe obedecer a un interés público superior de donde deviene su naturaleza pública, para ello resulta necesario delimitar sus alcances y la magnitud de la problemática a tratar, así como justificar y fundamentar la razón por la cual dicha política debe formularse. Para el efecto, deben exponerse los antecedentes del caso, análisis de situación con un contexto de ambos en un determinado tiempo, coyuntura y el marco normativo aplicable tanto a nivel nacional como internacional.

En esta política pública en formación, además, se debe vincular con otras políticas de aplicación general, transversales, por sector, departamento, región o municipio, con el objeto de lograr una integración y alineación de la gestión pública que se pretende desarrollar. Asimismo, es responsabilidad de esta fase el análisis de causalidad de todos aquellos eventos que condicionen o determinen los agravantes del tema o problemática a tratar, es decir, que identifiquen cualquier tipo de circunstancia que le otorgue: a) Cierta grado de importancia al problema; b) Cree la oportunidad para su solución efectiva; o c) Las formas de un mejor aprovechamiento, según sea el caso. Lo anterior, con especial énfasis a las variables o indicadores con relación al sector poblacional al cual va dirigido.

### **2.4.2. Fase II: Identificación y formulación de soluciones**

Una vez establecido el análisis de situación desarrollado en la fase anterior, esta segunda fase procede a formular e identificar las posibles alternativas que pretendan



brindar solución a la problemática planteada, para ello, resulta necesario elaborar posibles propuestas de solución y la evaluar su efectividad al caso concreto y determinar la propuesta más viable que asegure el éxito de la política pública a formular. Mediante esta fase se responde la interrogante de ¿Cómo el Estado solucionará el tema o problemática planteada? En otras palabras, el propósito principal de esta fase se materializa en la formulación de estrategias que logren superar toda restricción existente con relación al caso concreto y la formulación de objetivos que constituirán los grandes temas a abordar.

Resulta oportuno entonces, establecer los elementos importantes que deben ser tomados en cuenta en esta fase, entre los cuales se encuentran: "(...) identificar escenarios, tácticas, análisis de costo beneficio, (...) la identificación de los actores que participarán en la solución del problema (...) de una manera más determinante y estratégica, así como la disponibilidad de los recursos para su implementación" (Segeplán, 2015, p. 47). Además, las soluciones deben ser planteadas de forma clara y que se logren identificar y priorizar como parte del análisis de situación, con especial énfasis a todos aquellos grupos con un contexto de vulnerabilidad o riesgo frente a la problemática abordada en la política pública en formación.

#### **2.4.3. Fase III: Toma de decisiones**

A esta tercera fase, también se le denomina como política efectiva de acción, en virtud que una vez desarrollado el análisis de situación e identificadas las soluciones viables a la misma, se deciden las acciones necesarias para llevar a cabo las estrategias formuladas mediante una serie de programas o lineamientos que permitan su



implementación al caso concreto. En ese sentido, resulta oportuno recordar que además del interés público implícito que toda política pública debe poseer, es necesario que la misma sea validada por los medios gubernamentales establecidos para el efecto, toda vez que debe emanar de una autoridad facultativa en el ámbito público.

De igual forma, la toma de decisión, debe traducirse en acciones concretas que aborden el problema en aquellos que según el análisis de causalidad, haya mostrado se encuentran en más desventaja y por lo tanto las soluciones deben estar enfocadas en ellos (as); así por ejemplo, pensar en cómo las soluciones benefician a las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante entre otras, es muy importante de resaltar (Segeplán, 2015, p. 48).

En síntesis, toda decisión tomada con base a una problemática de naturaleza pública se traduce en una determinada política pública, más no se limitan a ella, de tal manera que resulta importante el análisis de otros aspectos vinculados a su implementación y forma de operar en el marco contextual y legal en el que será aplicada, esto con el objeto de reevaluar la necesidad de tomar decisiones en otros ámbitos igualmente necesarios.

#### **2.4.4. Fase IV: Implementación**

A esta cuarta fase también denominada trabajo sobre terreno, hace referencia a la aplicación del contenido formulado en las anteriores fases, es decir, el documento que contiene la política pública que se pretende aplicar. En ese sentido, la política pública debe implementarse por la entidad, dependencia u órgano estatal que tenga relación directa o indirecta con el tema o problemática abordado mediante el plan operativo que



corresponda, el cual puede ser anual, multianual o de presupuesto. La responsabilidad de dichas entidades depende en gran medida en el tipo de política pública formulada, la cual, como ya se indicó en las fases anteriores, podrá tener alcances generales, sectoriales, transversales, regionales o municipales.

Hay que enfatizar que quienes resulten responsables, deberán instrumentalizar la operativización o implementación, a través de sus planes operativos, planes de desarrollo municipal, planes de gobierno municipal y de presupuesto; sin ello, será materialmente imposible convertir el instrumento de política pública, en un instrumento que tenga vida. En este sentido, es preciso delimitar el alcance y limitantes que pueden tener los sectores o responsables como parte de la implementación y los mecanismos de coordinación interinstitucional que se usarán para hacerla efectiva (...) (Segeplán, 2015, p. 48).

#### **2.4.5. Fase V: Evaluación**

Como última fase dentro del proceso de formulación de la política pública se encuentra la evaluación de esta. Al respecto, es preciso indicar que, aunque esta fase este posicionada como la última en el ciclo de formación, debe ser considerada como el elemento clave que permita demostrar su efectividad en la solución de la problemática abordada, es por ello, que desde la primera fase donde se identifica el tema o problema de naturaleza pública, es importante determinar cómo las soluciones de dicho problema van a ser evaluadas.

En consecuencia, es necesario mencionar que, para lograr los resultados esperados por medio de esta fase, la misma sea implementada en conjunto con la fase IV de



implementación, mediante mecanismos de monitorio periódicos que permitan dar un adecuado seguimiento a la política pública implementada y para lograr los resultados esperados se debe contar con un modo de operación sistematizada a cargo de un equipo multidisciplinario participativo. En ese mismo propósito Segeplán (2015), establece tres grandes aspectos que deben ser evaluados en una política pública:

- Su diseño, es decir, la consistencia del diseño de la política con otros instrumentos de planificación y gestión pública; (...)
- Su implementación, es decir, en qué medida los responsables de la implementación están cumpliendo con el rol y las acciones contenidas en sus planes operativos, incluyendo el nivel de gasto público vinculado con la política. (...)
- Sus resultados o impactos, es decir, en qué medida se está logrando el cambio esperado o incidir en modificar el problema que dio origen a la política pública y/o como la población se ha beneficiado como consecuencia de las acciones de su implementación (...) (p. 49).

No obstante, que aspectos a evaluar depende en gran medida de las decisiones que involucran no solo a los encargados de la tomarlas, sino también a los encargados de implementarlas y, cuando se posible, a los que han sido beneficiados de forma directa. En conclusión, la evaluación de las políticas públicas constituye un mecanismo que permite darle continuidad como instrumento de política de gobierno, toda vez que mediante el mismo se logra evidenciar los alcances de su aplicación o bien los alcances de una posible reformulación, actualización o salida, además, favorecerá a los procesos de transparencia y legitimidad de la creación de una determinada política pública.



## **2.5. Clasificación de las políticas públicas en Guatemala**

En Guatemala, existe diversas clasificaciones de políticas públicas, las cuales dependen de factores determinantes como su alcance, el interés al cual responden o porque fueron creadas, el ámbito de acción, la territorialidad o bien el tema o problemática que abordan, sin embargo, existen dos elementos que de cierto modo dificultan una clasificación distintiva y precisa, tal es el caso del gran número temáticas que existen y han sido abordadas por las políticas públicas, al igual que el factor de temporalidad. En ese sentido, es preciso mencionar que en Guatemala las políticas públicas pueden pertenecer a más de una clasificación debido a los elementos que las conforman, entre la clasificación habitual que Guatemala utiliza se encuentran:

### **2.5.1. Generales**

Esta clasificación obedece a un determinado marco de régimen democrático que hace referencia al grado de aprobación del tema o problemática abordada en la política pública, en la cual se determinan dos grandes grupos pertenecientes a esta clasificación denominados como políticas públicas de Estado y políticas públicas de gobierno. Con relación al primer grupo de políticas, estas deben estar orientadas a responder intereses generales de la sociedad, es decir, que los objetivos que estas plantean obedecen a un interés público implícito que abordan necesidades de un determinado sistema político social que va más allá de tendencias políticas temporales o períodos gubernamentales prefijados.

De acuerdo con el segundo grupo de políticas, estas son definidas y creadas por cada gobierno dentro de su período democrático que le es asignado, es decir, que son los



gobiernos en tránsito quienes las definen y adecuan de acuerdo a sus propios objetivos y lineamientos pertenecientes a su agenda de gobierno, convirtiéndose en una política pública para gobernar, de ese modo se concreta las estrategias contenidas el programa de gobierno que presentan y que fue validado por los gobernados mediante el voto emitido para su elección.

### **2.5.2. Territoriales**

Esta segunda clasificación obedece al ámbito territorial que define al Estado con relación a lo objetivos planteados en las propias políticas, las cuales se diferencia de las nacionales, regionales, departamentales o municipales; para el efecto, se debe determinar en cuál de estos cuatro niveles se ubicará el centro de poder, los instrumentos a emplear y los destinatarios de aplicación, además, de la conexión e interacción que esta debe poseer con relación a las políticas nacionales que operan en todo el territorio, esto quiere decir, que aunque existan políticas públicas particulares en determinados territorios, están deben de estar en sintonía con los diferentes niveles en cuanto a lo que se está abordando para los problemas de orden público.

De igual manera y en referencia a lo contenido la Política Nacional de Desarrollo, así como en el marco normativo, regulatorio, legal y político de Guatemala, el nivel de políticas municipales debe acogerse bajo la sombrilla del nivel Nacional, teniendo en cuenta por supuesto, las especificidades que el ámbito municipal tiene y sobre todo las dinámicas y recursos que puedan derivarse para la implementación de una Política del nivel municipal. Al igual que con cualquier política, debe considerarse la sinergia y complementariedades que pueda haber con otras políticas en el país, sobre todo en



función de ser estratégicos y optimizar los recursos disponibles en los diferentes sectores del nivel municipal (Segeplán, 2015, p. 37).

### **2.5.3. De acción**

En esta tercera la clasificación, las políticas públicas se catalogadas según el ámbito de acción de propios objetivos, agrupándolas en tres grandes formas: a) Políticas públicas sectoriales; b) Políticas públicas transversales; y c) Políticas públicas específicas. Con relación al primer grupo de acción, están obedecen a los sectores que son representados por los distintos Ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo y otras instituciones de derecho público que son responsables de estas políticas, además, responden a un sistema de departamentos organizados típico de la administración pública.

No obstante, es importante indicar que la mayor parte de los problemas abordados, así como sus posibles soluciones no pueden circunscribirse a un solo sector o sectores, es por ello, cada sector es reforzado y compuesto por distintas dependencias de la administración pública, sector privado y sociedad civil, bajo el liderazgo del Ministerio o dependencia asignado para la rectoría de la política pública a implementar. Por su parte, el segundo grupo de esta clasificación busca en todo caso reforzar algunos valores importantes en el ejercicio de la aplicación pública, tales como los derechos humanos y la equidad, los cuales están íntimamente relacionados con aspectos propios de la Constitución Política de la República de Guatemala y otros compromisos internacionales de los cuales Guatemala es parte.

La transversalidad de las políticas públicas es clave para superar los modelos tradicionales de gestión pública (basados en la verticalidad de las disciplinas y la



separación entre sectores) y en particular es fundamental para el modelo de Gestión por Resultados. Sin embargo, al igual que dicho modelo requiere un cambio cultural en la gestión pública que no es fácil ni rápido de generar. Las dificultades incluyen –entre otras– las necesidades de coordinación, costos, gestión y responsabilidades compartidas en el diseño, implementación y seguimiento de dichas políticas. En la práctica, todas las políticas tienen un componente de transversalidad ya que la sectorización es solo para fines analíticos y funcionales (Segeplán, 2015, p. 38).

En cuanto a las políticas públicas específicas como tercer grupo en esta clasificación, tiene como principal propósito resolver problemas más puntuales o responder a aspectos políticos específicas, los cuales para el efecto se encuentran delimitados a períodos de tiempo bastante cortos. Mediante este tipo de políticas se pretenden resolver problemas emergentes en momentos inesperados y que, debido a su naturaleza pública o alto impacto a la mayor parte de gobernados, deben buscarse soluciones políticas que logren evidenciar el deseo de querer solucionarlas, es por ello, que contienen un alto grado de aceptación entre la población, al mismo tiempo que disminuye el peso conflictivo que el problema genera en la sociedad.

En conclusión, las políticas públicas constituyen una herramienta fundamental para el desarrollo efectivo de la gestión pública del gobierno que ostenta la administración pública, en virtud que en ellas se plantean las estrategias adecuadas para la solución de problemas de interés nacional o bien para la implementación de servicios públicos que satisfagan las principales necesidades en las que se incluye la seguridad social que el Estado otorga a sus habitantes, por medio de dichas políticas públicas, es por ello, que resulta necesario abordar este tema con mayor profundidad.



## CAPÍTULO III

### 3. Seguridad social

#### 3.1. Definición

Inicialmente, el término compuesto seguridad social tuvo lugar dentro del sistema de prestaciones sociales en los que se aspiraba a responder a ciertos casos de urgencia producto de accidentes laborales o enfermedades en particular, esto como consecuencia de la industrialización y empleo que un individuo afiliado debía poseer para hacer uso de dichas prestaciones. Sin embargo, la seguridad social en los últimos años ha ido en ascenso, de modo que ha incluido otros riesgos e imprevistos sociales para beneficiar a sus afiliados. En la actualidad, este término es empleado y relacionado al bienestar común de una nación, es por ello, que sus definiciones tienen como principal punto de partida o aproximación la colectividad de sus efectos. En ese sentido Cisneros (1980), la define como el:

(...) conjunto de medidas previsivas que conducen a garantizar a los habitantes de un país los medios económicos para lograr las condiciones mínimas de comodidad, salud, educación y recreación necesarias; y las providencias contra una serie de riesgos inherentes a la vida moderna, tales como el desempleo, la enfermedad profesional o de otro origen, la invalidez parcial o total, la ancianidad, la educación de los niños, los derivados de la muerte del jefe de familia (p. 19).

La anterior definición, obedece directamente a la creación de organizaciones internacionales como la Organización Internacional de Trabajo y la Organización de las



Naciones Unidas, las cuales definen a la seguridad social como un derecho humano fundamental, con el propósito que la mayor parte de Estados miembros aumenten esfuerzos para que la población perteneciente a su territorio sea incluida dentro del régimen de seguridad social. Es por ello, que la Organización Internacional de Trabajo - OIT- (1994), establece que seguridad social debe entenderse como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privatizaciones económicas y sociales, que de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

Por su parte los autores Olea y Plaza (1990), establecen que la seguridad social es el:

Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas (p. 31).

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se logra establecer que la seguridad social es el derecho que el Estado otorga a sus habitantes, el cual debe ser garantizado por el mismo, quien por medio de sus distintas medidas o políticas públicas brinda efectiva protección al prevenir y asistir necesidades individuales o colectivas que le permitan establecer, reparar o recuperar las condiciones de vida adecuadas con relación al mínimo de protección relacionadas a la salud, pensión, asistencia médica y otros



programas complementarios que logren el bienestar ante cualquier contingencia eventualidad.

### **3.2. Características**

Con el objeto de identificar las particularidades del término compuesto seguridad social, el presente tema pretende mostrar los elementos característicos del mismo, los cuales se encuentran inmersos en las definiciones proporcionadas en el tema anteriormente expuesto, de tal modo, que los elementos a enfatizar resultan implícitos en el concepto seguridad social, haciendo este identificable e imperdible con relación a otros derechos con similar naturaleza. Para tales efectos, es preciso proporcionar las características siguientes.

#### **3.2.1. Posee un marco de protección jurídica**

Actualmente, la seguridad social es catalogada como un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente mediante diversos instrumentos jurídicos, los cuales permiten una efectiva incursión en todos aquellos Estados que aún no la reconocen como tal y han suscrito tales instrumentos, este elemento característico es importante dentro su contexto de aplicación, toda vez que por su naturaleza normativa su imperatividad conlleva una aplicación y protección efectiva ante las eventualidades o riesgos convertidas en necesidades básicas que deben ser satisfechas por el Estado como deber social.

Sin embargo, aun cuando en su contexto social el derecho a la seguridad social conlleve la satisfacción de diversas necesidades tanto individuales como colectivas, estas únicamente son satisfechas en la medida que se encuentran cubiertas mediante las



normas jurídicas o cuerpos normativos que son creados para el efecto, de tal modo que dicha cobertura se limita únicamente a los riesgos, necesidades o eventualidades que se incluyan dentro sistema jurídico que los contempla.

### **3.2.2. La existencia de un estado de necesidad o carencia**

Además del elemento normativo, el derecho a la seguridad social presupone un elemento de hecho que genera su aplicación, este hace referencia a las múltiples circunstancias que causan o generan una necesidad por parte de la población que ha sido afectada por un riesgo inminente, el cual se convierte en el supuesto de hecho que debe ser encuadrado dentro de la cobertura establecida dentro del sistema jurídico aplicado al caso concreto. Es precisamente, el estado de necesidad o carencia el detonante preciso para que el Estado actué en provecho de los que han sido vulnerados, para el efecto, deben ser puestas en marcha las medidas o políticas públicas creadas para satisfacer dichas necesidades.

### **3.2.3. Es de naturaleza pública**

Este tercer y último elemento distintivo de seguridad social, obedece a distintos factores que se encuentran relacionados entre sí, como lo son: a) El sujeto de derecho público que lo garantiza; b) El ámbito de aplicación en el que se desenvuelve; y c) El interés público que posee. Estos factores determinan la naturaleza pública de este importante derecho, el cual nace de una necesidad o carencias existente dentro de determinado Estado, la cuales afectan a la mayoría de los habitantes de este y cuya protección y efectividad dependerá en gran parte de las medidas o políticas implementadas en atención a dichas necesidades.



Además, las atenciones creadas para satisfacer ciertas carencias con relación a la cobertura establecida provocan que el régimen de seguridad de cada Estado garantice otros derechos fundamentales que constituyen condiciones básicas de vida que permitan una protección adecuada relacionada a la salud, pensión, asistencia médica y otros programas complementarios que logren el bienestar ante cualquier contingencia o eventualidad.

### **3.3. Principios rectores**

Los principios son definidos como lineamientos, puntos de partida o directrices que orientan, informan y sustentan a una determinada materia. De acuerdo con la Real Academia Española (2019), un principio es todo "Axioma que plasma una determinada valoración de justicia constituida por la doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación". Para Osorio (s.f.), un principio constituye el "Comienzo de un ser, de la vida. Fundamento de algo. Máxima, aforismo" (p. 770).

En el presente caso, debido a la amplitud de cobertura que posee la seguridad social frente a las necesidades o problemas sociales que afectan a la población, esta cuenta con sus propios principios rectores en los cuales el Estado actúa garantizando tal derecho a sus habitantes. En ese sentido, son principios rectores de la seguridad social, sin excluir otros con igual importancia, los siguientes:

#### **3.3.1. Universalidad**

El principio de universalidad es considerado uno de los principios fundamentales en la seguridad social, en virtud que el mismo se orienta a una aplicación general sin ningún



tipo de distinción al amparar y cubrir a todos la población por igual. En ese sentido, el Estado debe crear mecanismos que garanticen el goce del derecho a la seguridad social con protección social a cualquier ser humano independientemente de su sexo, religión, raza y género. Por su parte Diego (2002), establece que:

(...) la seguridad social no puede hacer diferenciaciones, sino que debe contemplar los grupos o personas que sufran las contingencias sociales -en ciertas condiciones de igualdad-, y en tal caso brindar los servicios, beneficios o prestaciones que se requieran para neutralizar sus efectos negativos (p. 838).

Para lograr una verdadera universabilidad, en cuanto a la cobertura de las prestaciones que se ofrecen, se debe tomar en cuenta todos aquellos temas o problemáticas de índole social que afecten a la mayor parte de la población, con el objeto de crear mecanismos estratégicos de acción que permitan contrarrestar el impacto económico o social que la población sufre como consecuencia de las vicisitudes con efectos negativas.

### **3.3.2. Solidaridad**

El principio de solidaridad presupone un valor de protección y asistencia social, los cuales no deben a obedecer a sistemas contractuales, sino al apoyo que brindan los institutos de seguridad social a la población que sufre contingencias negativas comprendidas dentro de su cobertura. Al respecto Etala (1966), explica que por lo general, un hombre aislado no puede enfrentar "(...) las consecuencias derivadas de las contingencias sociales, la Seguridad Social debe utilizar instrumentos o técnicas de garantías que distribuyan las cargas económicas entre el mayor número de personas, haciendo jugar el principio de "solidaridad" lo más extensamente posible" (p. 64 y 65).



Sigue manifestando el autor, que dicha solidaridad no debe limitarse a grupos sociales como es el caso de los trabajadores, agremiados, empresas, etcétera., si no por el contrario, esta debe extenderse a todos los habitantes activos de la sociedad. Propuesta idealista pero necesaria en virtud de ser la razón de ser de la seguridad social cuyos efectos deben ser aplicados a niveles generales de cobertura frente a posibles contingencias sociales.

Sin embargo, en el caso de la legislación guatemalteca este principio es aplicado a toda persona individual o jurídica que forman parte activa del proceso de producción de artículos y servicios, las cuales deben afiliarse y cotizar al sistema de la seguridad social, en proporción a sus salarios o ingresos que persiban. (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2019). No obstante, es importante recordar que la solidaridad, además de ser un principio, es una responsabilidad social por parte del Estado para asistir al más necesitado que sufre flagelos ante las eventualidades o riesgos que sufre.

### **3.3.3. Obligatoriedad**

Este principio rector es propio de la legislación guatemalteca, el cual posee dos alcances precisos con relación a su sostenimiento financiero y en cuanto a la responsabilidad de su aplicación. De acuerdo con el primer alcance, se establece una contribución entre el Estado, trabajadores y empleadores que deben contribuir al financiamiento del régimen de seguridad social. En ese sentido Mata (2002), establece que este principio "(...) concibe al régimen unitario de seguridad social como obligatorio -en oposición a voluntario o selectivo-, con un costo equitativamente distribuido en proporción a la capacidad contributiva de los miembros de la sociedad" (p. 4).



Con relación a la responsabilidad de su aplicación, la seguridad social debe ser dirigida, administrada y ejecutada por el Estado mediante la institución o dependencia de derecho público que cree para el efecto. En ese sentido, el régimen de seguridad social en Guatemala se encuentra establecido en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual indica que dicho régimen “se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria”.

#### **3.3.4. Unidad**

El principio de unidad hace referencia a la inalterabilidad en la prestación del servicio, en materia de seguridad social, por parte del Estado, es decir, que de acuerdo con esta postura es el Estado el único facultado para ejercer la labor de mando y dirección, sin excluir la utilización de las instituciones u organismos autónomos creados para el efecto, lo cual permite asegurar una conducción y coordinación efectiva de la labor social que se ejecuta.

De acuerdo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- (2019), el sistema de seguridad social es “(...) todo unitario, el cual debe funcionar con criterios congruentes y coordinados, otorgando prestaciones y beneficios para los diferentes estratos de beneficiarios o colectivos que se protegen, de conformidad con las características y naturaleza de cada uno de ellos” (p. 3). Por su parte Mata (2002), establece que este principio esta fundado:

(...) 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 mal interpretarse como un concepto centralizador (p. 4).

### **3.3.5. Integralidad**

El principio de integralidad supone que la seguridad social debe orientarse a la debida protección de todas las eventualidades sociales, con el objeto de brindar un servicio completo o integral a sus afiliados, es decir, que la seguridad social no sólo se debe establecer "(...) un marco de amparo a toda la comunidad, sino que se debe propender a que la cobertura neutralice los efectos nocivos o negativos que son consecuencia directa, y a menudo indirecta, de la existencia de la contingencia social" (Diego, 2002, p. 838).

Por su parte Mata (2002), establece que el principio de integralidad "(...) significa que la seguridad social debe amparar todas las contingencias sociales en todos los planos que imponga la necesidad (promoción, prevención, recuperación, resarcimiento, re adaptación, rehabilitación)" (p. 4). Esto ayudará, no solo a subsidiar los daños, sino también a prevenir y solucionar otros colaterales que agravan la situación de quien lo sufre.

### **3.4. Sujeto, objeto y técnica de la seguridad social**

Determinar el sujeto de la seguridad social ha sido objeto de innumerables discusiones tanto doctrinarias como jurídicas, esta duda recae respecto a la extensión o alcance que este derecho posee, es decir, para que sujeto está destinado este derecho o quién es el facultado para exigirlo. En ese sentido, el Estado debe determinar sí el derecho a la



seguridad social corresponde únicamente al sector laboral que posea una relación de trabajo o bien al más necesitado por carecer de medios suficientes para subsistir o si este derecho se extiende a todo hombre perteneciente a un Estado, quién a su vez está obligado a suministrar en la forma que determine la ley.

Al respecto, las legislaciones modernas, en concordancia con normas de carácter internacional, han determinado que el sujeto de la seguridad social es y debe ser el hombre sin importar la actividad que éste realice, para el efecto, se requiere que cada legislación debe ser uniforme atendiendo a la igualdad de derechos como un principio básico, natural y sobre todo jurídico, sin excluir aquellas disposiciones de carácter especial aplicadas a sectores determinados cuando estas lo requieran, siempre y cuando sean dictadas dentro del régimen legal correspondiente.

Con relación al objeto la seguridad social, este debe entenderse como la meta o finalidad que el derecho pretende alcanzar, de acuerdo con los temas desarrollados anteriormente, se entiende que el objeto de la seguridad social lo constituye la protección del hombre contra las contingencias sociales que afectan el bienestar y seguridad del hombre, en tal sentido, el Estado debe priorizar, mediante herramientas adecuadas, todas aquellas contingencias relevantes y con alto impacto negativo en la sociedad. De acuerdo con Etala (1966), estos instrumentos hacen referencia a:

(...) las técnicas o instrumentos o medios utilizados por la seguridad social para realizar, y cumplir con su objeto, respecto a su sujeto, significa también un problema que cada vez simplifica más. El progreso va dejando de lado, aunque no definitivamente, medios menos perfectos, que siempre concurren en forma complementaria o suplementaria, con



los medios más perfectos que se han ido creando. Desde el grupo familiar, el seguro individual, el mutualismo, el seguro privado, hasta el seguro social y la financiación por medio de impuestos, así como la beneficencia pública y privada, todos son medios utilizados por la Seguridad Social para cumplir su cometido. No es, pues, necesario que uno solo de ellos sirva de instrumento único (p. 72).

### **3.5. Regulación Internacional**

Es claro que la seguridad social es un derecho que ha evolucionado en la mayoría de las legislaciones internas, considerando aportes o disposiciones de carácter internacional que le han otorgado el carácter de derecho humano fundamental e inherente a toda persona humana, y, es por ello, que la mayoría de las convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos, incluyen el derecho a la seguridad social en por lo menos en un Artículo, esto con el objeto de brindar una mayor protección e importancia para los Estados miembros que ratifican los convenios que se emiten en relación a este derecho. Al respecto Comisión Nacional de los Derechos Humanos CNDH México (2017), indica:

La seguridad social en el ámbito de cada país, se complementa con los avances que han impulsado organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la OIT, mediante la celebración de tratados y otros instrumentos jurídicos. Desde 1944, la Declaración de Filadelfia de la OIT exhortaba a la comunidad internacional a ampliar las medidas de seguridad social mediante cooperación entre las instancias encargadas de esa materia en cada nación. La OIT promueve la celebración de tratados relacionados con las materias de trabajo y seguridad social que reciben el nombre de convenios (p. 13 y 14).



Entre los instrumentos jurídicos más relevantes, en materia internacional, de acuerdo con Centro Europa-Tercer Mundo (2012), se encuentran los siguientes:

- a) Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- b) Artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- c) Artículos 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- d) Artículo 9 del Protocolo de San Salvador;
- e) Artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;
- f) Artículos 11 y 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- g) Artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño;
- h) Artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad;
- i) Artículo 27 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;
- j) Artículo 6 de la Convenio número 97 de la OIT sobre los Trabajadores Migrantes;
- k) Artículos 11, 14 y 12 de la Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, número 189 de la OIT;
- l) Artículo 11 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social;
- m) Artículos 12, 13 y 14 de la Carta Social Europea;
- n) Artículos 16 y 17 de la Carta Africana de los derechos del Hombre y de los Pueblos;
- o) Artículo 13 literal f del Protocolo a la Carta Africana de los derechos del Hombre y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África;



Los anteriores instrumentos internacionales de conformidad con el Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que por principio general en materia de derechos humanos estos tendrán preeminencia sobre el derecho interno siempre y cuando hayan sido aceptados y ratificados, toda vez que el derecho a la seguridad social constituye un derecho inherente a la persona humana y por lo tanto el Estado debe garantizar su acceso y ejercicio dentro del territorio guatemalteco.

En conclusión, la seguridad social es el derecho que el Estado le otorga y garantiza a sus habitantes, por medio de sus distintas medidas o políticas públicas que buscan brindar una efectiva protección a contingencias sociales, así como prevenir y asistir necesidades individuales o colectivas mínimas con relación a la salud, pensión, asistencia médica y otros programas complementarios que logren el bienestar ante cualquier contingencia o eventualidad. Para tales efectos, Guatemala crea el régimen de seguridad social el cual busca desarrollar y regular adecuadamente el derecho a la seguridad social con relación a su institucionalidad, organización, sistemas, campos de aplicación, beneficios y el manejo de recursos, para ello, resulta necesario desarrollarlo en el siguiente capítulo.





## CAPÍTULO IV

### 4. Régimen de seguridad social en Guatemala

#### 4.1. Regulación legal

El primer vestigio de regulación legal del régimen de seguridad social en Guatemala, lo constituye la participación que tuvo como Estado ante la convención internacional llevada a cabo en Washington en 1923, en la cual también contó con la presencia de otros Estados centroamericanos como lo son El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, y, cuyo objetivo principal consistió en la unificación de leyes de carácter protectoras para obreros y trabajadores. Dicha convención fue aprobada en Guatemala hasta 1925 mediante el Decreto Número 1385 por el Congreso de la República de Guatemala, el cual de acuerdo con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social -CISS- (1994), indica que:

(...) si bien no se tradujo en una instrumentación legal, pone de relieve la voluntad política del Estado guatemalteco de implantar la seguridad social en el país conforme a lo estipulado en la citada convención, abarcando las ramas de maternidad, enfermedad y riesgos de trabajo (p. 9).

No obstante, fue hasta en 1945 con la promulgación de la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, producto de la Revolución de 1944, que introdujo por primera vez en la historia jurídica de Guatemala un apartado de garantías sociales, en las cuales se reconoció el seguro social obligatorio que a su vez dio origen en 1946 a la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del



Congreso de la República de Guatemala. Al respecto Mata (2002), manifiesta que fue en 1944 en donde se reconoció la obligación solemne "(...) de la Organización Internacional del Trabajo 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" (p. 2).

Aunado a lo anterior, en 1948 es proclamada la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual reconoce a la seguridad social como el derecho que toda persona posee, por su calidad propia de ser miembro de una sociedad, este y otros derechos que fueron "(...) consagrados en dicha declaración fueron recogidos posteriormente en dos pactos internacionales los cuales, por su carácter de instrumentos jurídicos internacionales, tienen naturaleza vinculante, quedando obligados los Estados que los ratifican a dar fuerza de ley a su contenido" (Linares, 2013, p. 6).

Además, la dos constituciones que acontecieron posteriormente en los años 1956 y 1965 hasta la actual, mantuvieron vigente el derecho al regimen de seguridad social, esto tiene lugar a la entrada del tercer milenio que impulsa y considera que "(...) ha llegado el momento de renovar y actualizar su función para mejorar y extender la cobertura de la seguridad social y salud integral a quienes la necesiten" (Linares, 2013, p. 6).

Por su parte, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el ejercicio de sus funciones, ha creado su propio régimen de seguridad social mediante la emisión de acuerdos que permitan desarrollar y regular adecuadamente el derecho a la seguridad social con relación al campo de aplicación, cobertura, financiamiento, procedimientos de inscripción, adquisición, reclamación, manejo de recursos, entre otros.



## 4.2. Institucionalidad

La institucionalidad del régimen de seguridad social en Guatemala es confiado, por mandato constitucional, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social que de acuerdo con el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 01 de su ley orgánica, la cual establece que dicho instituto es “una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse”. Además, goza de “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”.

Lo anterior, obedece a la garantía que el Estado otorga por mandato constitucional al reconocer el derecho a la seguridad social como beneficio para todos los habitantes de la nación, intuyéndolo como un régimen público, nacional, unitario y obligatorio, los cuales también son tomados como parte de los principios rectores de dicho régimen. Con relación a la unificación del régimen de seguridad social, esta pretende obtener una organización simplificada de gestión administrativa, con el objeto de mejorar la prestación del servicio ante las necesidades emergentes de la población, cuya cobertura sea pronta y eficiente. En ese sentido la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1994) - CISS-, determina que:

El Régimen de Seguridad Social de Guatemala es un Régimen Nacional Unitario y Obligatorio, fundado en los principios más amplios y modernos que rigen la materia y cuyo objetivo final es el de dar protección a toda la población del País, a base de una



contribución proporcional a los ingresos y de él se deriva el derecho de recibir beneficios para sí mismo o para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles, con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad social requieran que se les otorgue (p. 21).

En tal sentido, para el logro de sus objetivos el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, goza de plena libertad, salvo disposición legal que regule lo contrario, para llevar a cabo acciones que les permitan incluir gradualmente dentro del régimen de seguridad social a la población guatemalteca y para el efecto debe de regirse con las reglas establecidas en el Artículo 27 de la su ley orgánica.

#### **4.3. Organización**

De acuerdo con el sistema de organización de la administración pública, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social constituye un organismo autónomo con personalidad jurídica propia, poder de decisión, autogestión, independencia política para el nombramiento de sus autoridades, patrimonio propio y sin estar sujetos a ningún tipo de control, toda vez que gozan de independencia tanto técnica, normativa y científica, capaces de auto-administrarse y emitir sus propias normas reglamentarias y legales.

Con referencia a lo anterior, el Instituto en mención cuenta con su propia organización administrativa interna, que regula la forma organizacional del recurso humano que dispone para el adecuado manejo, control y aplicación del régimen de seguridad social en Guatemala, dicha organización se encuentra establecida en el Artículo 2 de su ley orgánica establece que "Los órganos superiores del Instituto son: a) La Junta directiva;



b) La Gerencia; y, c) El Consejo técnico. Para tales efectos, resulta necesario desarrollar cada uno de estos órganos administrativos internos, en la forma siguiente:

#### **4.3.1. La Junta Directiva**

Con relación al primer órgano, este constituye “la autoridad suprema del Instituto y; en consecuencia, le corresponde la dirección general de las actividades de éste.” Artículo 3 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala. La Junta Directiva está conformada por seis miembros propietarios y seis miembros suplentes, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 8 de la Ley citada, y, serán nombrados para un periodo de seis años de la forma siguiente:

- a) El presidente propietario y suplente, nombrados por el presidente de la República, mediante acuerdo emanado por conducto del Ministerio de Economía y Trabajo;
- b) El vicepresidente propietario y suplente, nombrados por la Junta monetaria del Banco de Guatemala de entre cualesquiera de sus miembros;
- c) El segundo vicepresidente propietario y suplente, nombrados por el Consejo superior de la Universidad autónoma de San Carlos de Guatemala;
- d) Primer vocal propietario y suplente, nombrados por el Colegio oficial de médicos y cirujanos;
- e) Segundo vocal propietario y suplente, nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley; y,



- f) Tercer vocal propietario y suplente, nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.

“Todos estos miembros tienen igualdad de derechos y obligaciones, excepto al presidente, a quien corresponde, además, presidir las sesiones, decidir con doble voto los asuntos en que haya empate, mantener frecuente contacto con el gerente para el efecto de facilitar las labores de éste y las de la Junta directiva y, en consecuencia, percibir cada mes la remuneración adicional que indique el presupuesto general de gastos del Instituto”.

Asimismo, “deben desempeñar sus funciones con absoluta independencia de los intereses de orden político partidista y de cualesquiera otros extraños a la finalidad del Instituto; sobre ellos ha de recaer la responsabilidad que por su gestión les corresponda.” Todo lo anteriormente expuesto con fundamento en los Artículos 4, 5, 7, 8, 9 y 11 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala.

#### **4.3.2. La Gerencia**

Ahora bien, el segundo órgano superior denominado La Gerencia constituye, de conformidad con el Artículo 15 de la ley citada, el “órgano ejecutivo del Instituto y, en consecuencia, tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo, de acuerdo con las disposiciones legales, y debe también llevar a la práctica las decisiones que adopte la Junta directiva sobre la dirección general del Instituto, de conformidad con las instrucciones que ella le imparta”. Los cuales deben de cumplir las disposiciones establecidas en el Artículo 16 de su Ley Orgánica.



Este órgano está integrado por: a) Un gerente, quien es el titular y posee la representación legal del Instituto, es nombrado por la Junta Directiva para un período de seis años pudiendo ser renovado; y, b) Uno o más subgerentes, quienes actúan bajo las órdenes del primero y lo sustituyen en caso de ausencia temporal, según el orden que indique el reglamento, además, ejercen la representación legal del instituto como se les es delegada por el gerente, ya sea total o parcialmente o a uno o varios a la vez, estos son nombrados por la Junta Directiva por tiempo indeterminado. Los anteriores integrantes deben observar lo dispuesto por el Artículo 16 de la Ley últimamente citada.

#### **4.3.3. El Consejo Técnico**

Como tercer y último órgano del Instituto se encuentra el Consejo Técnico el cual constituye el órgano consultivo integrado por un grupo de asesores, "quienes, bajo su responsabilidad personal, deben sujetar su actuación a las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades," cuyo funcionamiento se rige por las siguientes reglas establecidas en el Artículo 20 de la Ley Orgánica del Instituto, entre las cuales se destacan las siguientes:

"a) Sus miembros pueden ser extranjeros mientras en Guatemala no haya suficientes expertos que puedan llenar idóneamente los cargos respectivos, a juicio de la Junta directiva, y deben ser nombrados o contratados por el gerente con aprobación, por lo menos, de cuatro miembros de dicha Junta, la cual queda obligada a velar porque esas personas reúnan ampliamente los requisitos de capacidad, título, experiencia y ética profesional que en cada caso deben exigirse; b) Dentro del Consejo técnico debe haber, por lo menos, expertos en cada uno de los ramos de Actuariado, Estadística, Auditoría,



Inversiones y Médico-hospitalario, quienes pueden tener también carácter de jefes de los respectivos departamentos administrativos;"

#### **4.4. Sistemas de seguridad social**

De acuerdo con Linares (2013), a pesar que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social por mandato constitucional establecido en el Artículo 100, se le delega como la institución responsable del régimen de seguridad social del Estado con carácter unitario e integral que rige su aplicación como función pública, también existe un sistema fragmentado en el cual funcionan tres subsistemas independiente regidos por las siguientes leyes ordinarias:

- a) Ley de Clases Pasivas del Estado, Decreto Número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento Acuerdo Gubernativo Número 1220-88, los cuales regulan las pensiones que se causen en beneficio de los trabajadores del Estado que prestan sus servicios a los Organismos del Estado, así como sus entidades descentralizadas y autónomas de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 144, 145 y 146 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- b) Ley Orgánica del Instituto del Previsión Militar, Decreto Ley Número 75-84 emitida por el Jefe de Estado, esta ley instituye y crea Instituto de Previsión Militar como "una entidad descentralizada del estado (sic), con personalidad jurídica autónoma, patrimonio propio y con facultades para adquirir derechos y contraer obligaciones en el cumplimiento de sus fines, podrá asimismo denominársele el Instituto o con las siglas IPM." La cual tiene por objeto dar atención de seguridad social a los miembros



del Ejército en el orden militar correspondiente, otorgando para el efecto las prestaciones que en dicha ley se regulen;

- c) Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, Decreto Número 85-2005 del Congreso de la República de Guatemala, el cual está a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y tiene por objeto “crear un programa de aporte económico a las personas de sesenta y cinco años de edad y más, con la finalidad de que el Estado garantice a este sector de la población, la atención de sus necesidades básicas mínimas”.

Adicionalmente Mesa-Lago (1998), identifica catorce sistemas de seguridad social catalogados por el mismo como complementarios independientes, los cuales pagan pensiones adicionales a las establecidas por Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y los subsistemas anteriormente expuestos, y, que en su mayoría provienen de aportes de instituciones públicas a las que pertenecen; por ejemplo: el Plan de Prestaciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala; el Fondo de Prestaciones del Banco de Guatemala; el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal; la Superintendencia de Bancos y el Fondo de Regulación de Valores; entre otros.

En conclusión, esta segmentación o fragmentación del sistema de seguridad social en Guatemala, representa un deficiencia tanto en términos de administración como costos, en la medida que el número de jubilados aumentan de manera considerable y el pago de pensiones se ve sobrecargado, además, es una clara violación a los principios rectores que atienden al régimen de seguridad social y una contradicción constitucional en la medida de encomendar, por una parte, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social



como el responsable del régimen de seguridad social del Estado, y, por la otra, crea otros sistemas de seguridad social para ciertos sectores de la administración pública, los cuales tienen a ser excesivamente más onerosos que el primero.

#### **4.5. Campo de aplicación y beneficios**

De conformidad con el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala, el régimen de seguridad social debe ser aplicado a “Todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículo o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad Social 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 la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimun (sic) de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue”.

Sin embargo, el Instituto como órgano encargado, con las facultados suficientes según el Artículo anteriormente citado, ha implementado un mecanismo gradual de cobertura del seguro social, esto con el objeto de llevar a cabo una cobertura total que pueda incluir a toda la población de Guatemala dentro del régimen, para el efecto se deben tomar las siguientes reglas:

- a) Debe tomar siempre en cuenta las circunstancias sociales y económicas del país, las condiciones, nivel de vida, métodos de producción, costumbres y demás factores análogos propios de cada región, y las características, necesidades y posibilidades da las diversas ciases de actividades;



- b) Debe empezar sólo por la clase trabajadora y, dentro de ella, por los grupos económicamente favorables por razón de su mayor concentración en territorio determinado; por su carácter urbano, de preferencia al rural; por su mayor grado de alfabetización por su mayor capacidad contributiva; por las mayores y mejores vías de comunicación, de recursos médicos y hospitalarios con que se cuenta o que se puedan crear en cada zona del país; por ofrecer mayores facilidades administrativa, y por los demás motivos técnicos que sean aplicables;
- c) Debe procurar extenderse a toda la clase trabajadora, en todo el territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población; y,
- d) Los reglamentos deben determinar el orden, métodos y planes que se han de seguir para aplicar correctamente los principios que contiene este artículo.

Actualmente, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ha sido incapaz de lograr la cobertura total del régimen de seguridad social para la población, desde su creación en el año 1946 ha dado pocos avances en su acción gradual de cobertura, beneficiando únicamente a un sector de la población descrita en la literal b) anteriormente indicada, esta situación estática del régimen genera falta de compromiso por parte del Estado a acuerdos internacionales en materia de seguridad social, así como los establecidos por la propia Constitución Política de la República de Guatemala en favor de la población guatemalteca.

Ahora bien, con relación a su cobertura el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuenta con un número reducido de programas que brindan protección y beneficio a sus afiliados que sufran determinados riesgos o eventualidades de carácter social, entre estos



se encuentran: a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) Maternidad; c) Enfermedades generales; d) Invalidez; e) Orfandad; f) Viudedad; g) Vejez; h) Muerte (gastos de entierro); e, i) Las demás que los reglamentos determinen.

#### **4.6. Recursos y sistema financiero**

Los recursos que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuenta para cubrir los beneficios y protecciones contra riesgos que ofrece, obedece al sistema de financiamiento tripartido que actualmente opera, el cual como ya se ha indicado anteriormente, cubre únicamente a un sector poblacional que se encuentra en una relación de dependencia labora. Al respecto la literal a) del Artículo 38 de su Ley Orgánica establece que “Durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, o a parte de ella, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores, de los patronos y del Estado”.

Para el efecto, los reglamentos emitidos por el Instituto son los encargados en cada caso de establecer el monto de las cuotas o contribuciones “de acuerdo con el costo total que para los respectivos beneficios establezcan las estimaciones actuariales, así como la manera y momento de cobrar o de percibir aquellas y el procedimiento o normas que se deben seguir para calcularlas. Dentro del costo total, quedan comprendidos el pago de prestaciones, los gastos administrativos y la Capitalización de obligaciones.” Es así como las tres partes deben contribuir para sufragar el costo total de los beneficios que se den en determinado momento, de acuerdo con la siguiente proporción: a) Trabajadores 25%; b) Patronos 50%; y, c) Estado 25%.



Sin embargo, los anteriores pueden estar sujeto a variación siempre y cuando se trate de protección contra riesgos profesionales o de trabajadores que solo devenguen el salario mínimo, en tal caso el Instituto en el ejercicio de sus facultades podrá asignar la totalidad de las cuotas de estos últimos a los primeros; o bien, cuando los trabajadores posean mayor capacidad contributiva se podrán elevar sus cuotas, pero en ningún caso estas serán mayores a las de sus respectivos patronos, además, se considera *nulo ipso jure* que el patrono pretenda disminuir sus cuotas de los salarios de sus trabajadores. Esto con fundamento en el Artículo 39 de Ley Orgánica citada es este capítulo.

Asimismo, el Instituto, de conformidad con el Artículo 41 de Ley citada, está facultado para percibir y disponer de recursos que hayan sido objeto de donación o legado que realicen a su favor, para el efecto, deben ser aplicadas las disposiciones que se hagan “conforme a los actos de voluntad que hayan dado origen a unos o a otras, o, en caso de manifiesta imposibilidad de cumplirlos, en alguna otra forma que se traduzca en mejoramiento de los servicios que aquél suministre”.

En conclusión, el régimen de seguridad social en Guatemala está a cargo por mandato constitucional al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la cual ejerce funciones de dirección, gestión y ejecución de políticas públicas encargadas de asegurar el efectivo ejercicio al derecho a la seguridad social, por ser este un derecho humano fundamental otorgado a todos los habitantes de la nación e instituido como un régimen público, nacional, unitario y obligatorio.

Sin embargo, actualmente aún existe desconocimiento con relación a este tema y de las políticas de seguridad social creada para el efecto, es por ello, resulta importante analizar



la necesidad de divulgar la política de seguridad social integral para la aplicación de los seguros facultativos simples a favor de las mujeres que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social en Guatemala, es decir, a favor de las mujeres que laboran en el sector informal, amas de casa que no tienen una relación laboral y empleadas domésticas por estas las más afectadas por la falta de acceso a dichas políticas y los beneficios que régimen de seguridad social otorga.



## CAPÍTULO V

### **5. Necesidad de divulgar la política de seguridad social integral para la aplicación de los seguros facultativos simples a favor de las mujeres que laboran en el sector informal, amas de casa que no tienen una relación laboral y empleadas domésticas que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social en Guatemala**

#### **5.1. La mujer dentro del campo laboral y familiar**

Con relación a la importancia de la mujer dentro del núcleo familiar, por lo general, esta desempeña un papel fundamental al ser la encargada de la educación de los hijos mediante la inserción de valores, principios y normas de conducta consideradas por la sociedad como fundamentales en la construcción de relaciones interpersonales desde una perspectiva moral y ética, aun cuando los Artículos 78 y 109 del Código Civil, Decreto Ley Número 106 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala, establezcan que la representación y la responsabilidad de los hijos la ejercen ambos cónyuges si fuesen casados o bien por uno de ellos cuando la guarda y custodia recaiga sobre el hombre o la mujer, cuando no fuesen casados.

Además, es denominada como la administradora por excelencia, en virtud que en la mayoría de los casos es quien administra los gastos en que se incurre para el sostenimiento del hogar, los cuales se emplean para hacer efectivo los pagos correspondientes a los servicios de renta, energía eléctrica, agua potable, servicio de cable e internet, comestible, colegio, entre otros, sin mencionar, la labor doméstica que ejerce dentro del mismo y que actualmente es considerada una labor no retribuida como



ama de casa, la cual es desempeñada como parte del quehacer doméstico propio del hogar, por su importancia dentro de la sociedad las mujeres amas de casa tiene derecho a acceder a los beneficios del seguro social y el Estado tiene la obligación de crear programas o mecanismos para poder incluirlas.

Sin embargo, la mayor parte de este sector femenino guatemalteco dedicado al sostenimiento, organización y administración del hogar que ejerce las funciones propias de las amas de casa, carecen de los beneficios otorgados por seguro social, en virtud que las mismas no cuentan con una relación laboral que les permita cumplir con los requisitos de contribución tripartita y acceder a los programas diseñados para el sector laboral que cuenta con relación de dependencia a cargo de un patrono que contribuya al pago de las cuotas mensuales que permita el acceso a los programas disponibles del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, aun cuando existe una evidente necesidad de acceder al régimen de seguro social de todas aquellas mujeres amas de casa, pero que por su condición y naturaleza les resulta dificultoso establecer una relación laboral que les permita formar parte del actual régimen de seguridad social en Guatemala.

Por otra parte, es importante reconocer que en estos últimos años, en algunos Estados en vías de desarrollo, buena parte del sector femenino ha logrado incursionar y desempeñarse dentro del campo laboral, el cual ha sido consecuencia de distintos movimientos sociales que han logrado un reconocimiento significativo tanto a nivel nacional como internacional, esto a su vez conlleva el establecimiento de derechos a su favor que procuran una protección ante su empleador, si se tratare de empleos dentro la economía formal, o bien, beneficios proporcionados por el Estado mediante el régimen de seguridad social.



Sin embargo, es innegable el hecho que la mujer posee ciertas características de desigualdad ante el hombre dentro del campo laboral, esto se debe en gran medida a situaciones ideológicas, fisiológicas, culturales, sociales y jurídicas, que imperan en determinado país, de modo, que por parte del género femenino conlleva un mayor esfuerzo ostentar un empleo digno que le permita satisfacer sus necesidades básicas de índole de material, moral y cultura, tanto a nivel personal como familiar, al mismo tiempo que debe prestar atención a su rol fundamental en el marco familiar.

Este conflicto de actividades limita las oportunidades de optar a un empleo dentro de la economía formal, la cual brinda mejores ventajas económicas, prestaciones sociales y estabilidad laboral a sus trabajadores, pero que a su vez exige un mayor grado de compromiso con relación a las funciones del puesto que desempeña o el cumplimiento de horarios prolongados, ya que para nadie es un secreto que la mayoría de trabajos con alto grado de rentabilidad y seguridad laboral, necesitan un sacrificio extra en las forma de vida de quienes lo poseen, sin mencionar, algunas políticas internas de selección de personal en las cuales se abstienen de contratar mujeres debido al costo que implica proporcionar los beneficios propios de su género, como los son el derecho al pre y post parto.

Lo anterior expuesto, es motivo por el cual la mayoría de las mujeres con altos índices de necesidad y en condiciones para ser contratadas, sacrifican oportunidades laborales, debido a los compromisos familiar demandantes, la incompatibilidad de horarios o bien el perfil que el puesto requiera, debiendo elegir entre sacrificar su vida familiar o laboral, situación que ha provocado un incremento de participación de las mujeres en la economía informal, que lejos de ser una opción se vuelve una necesidad por parte de la



población femenina que necesita obtener ingresos que le permitan satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, salud, vivienda, educación, vestuario y recreación, las cuales no logran ser satisfechas debido a la inestabilidad económica de esta clase de mercado que impide un ingreso seguro, continuo y sostenible.

Es por ello, que al igual que las amas de casa, las mujeres que laboran en el sector informal carecen de un requisito indispensable para acceder al régimen de seguridad social que actualmente opera en Guatemala, esto debido, como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, al tipo de financiamiento y contribución con el cual operan los programas del seguro social y que debido que el sector informal carece de una figura patronal, las mujeres que laboran en el mismo no les es posible acceder a los programas sociales diseñados para el tipo de contribución tripartida entre empleador, trabajador y Estado.

Ahora bien, con relación a la labor domestica remunerada, que ciertamente ha logrado significativos avances en el tema de seguridad social debido al reconocimiento de derechos como la formación de un sindicato o programas especiales como el establecido por el Reglamento del Programa Especial de Protección para Trabajadoras de Casa Particular -PRECAPI-, Acuerdo Número 1235 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el cual regula la protección especial para trabajadoras de casa particular, es importante aclarar que el mismo al igual que el resto de programas disponibles necesita una contribución y financiamiento tripartito de lo contrario las empleadas domésticas no podrán acceder a dicho programa, lo que conlleva a un tercer sector vulnerable y necesitado que si bien es cierto cuenta con una relación de dependencia, pero dicha relación resulta un tanto dificultosa cuando el



patrono o patronos se negaren a reconocerla por motivos de cargas obligacionales y compromisos labores que consideren perjudicial a sus propios interés.

En tal sentido, al igual que los dos sectores ya mencionados, las empleadas domésticas que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad, así como aquellas que si lo están pero debido a la realidad social les resulta dificultoso acceder al mismo por necesitar de una contribución de índole patronal, por tales razones, se les limita en gran medida el acceso al régimen de seguridad social y por consiguiente a los programas que el mismo contempla a favor del sector femenino.

En conclusión, la participación de la mujer dentro del mercado laboral se ve limitado por falta de oportunidades, es por ello, que muchas de ellas se limitan a su rol de amas de casa o bien en actividades domésticas remuneradas u otras propias del trabajo informal en donde han incursionado, el cual no tiene acceso a la seguridad social por carecer de protección o garantías a nivel laboral, además, de ingresos insuficientes que permitan mantener un nivel de vida digno, sin importar el papel que la mujer ha desempeñado en la economía familiar.

## **5.2. Requisitos de ingreso al régimen de seguridad social en el derecho guatemalteco**

Sobre la base de las consideraciones expuestas en los capítulos anteriores, se logra establecer que el Estado de Guatemala posee un régimen de seguridad social cimentado en un sistema de contribución tripartito, cuyas cuotas obligatorias son proporcionadas por tres agentes distintos, trabajadores, patronos y el Estado, de acuerdo con el sistema gradual de cobertura fundamentado en el literal b) del Artículo 27 de la Ley Orgánica del



Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala.

Es evidente entonces, que el mejoramiento progresivo del sistema de seguridad Social en Guatemala no la logrado los avances esperados por la población guatemalteca, especialmente todas aquellas personas que se encuentran fuera del régimen, por carecer de una relación laboral de trabajo, es decir, con base al sistema de contribución tripartito y el sistema gradual implementado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se logra determinar que debe existir una relación de trabajo, propia de la economía formal, en donde el patrono constituye un requisito indispensable y fundamental para ingresar al régimen de seguridad social en Guatemala.

Lo anterior tiene lugar, de conformidad con la base normativa que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social aplica en los procesos de inscripción para ser parte del régimen de seguridad social, en la cual resulta evidente que, para ser considerado afiliado, este debe ser trabajador inscrito por su respectivo patrono. Esto de conformidad con el Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, Acuerdo Número 1123 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social e Instructivo para la Aplicación del Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, Acuerdo Número 44/2003 el Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En ese mismo orden ideas, establecida la relación de trabajo, el patrono está obligado a inscribir a los mismos dentro del régimen de seguridad social cuando: a) Ocupe a tres o más trabajadores; o bien, cuando b) Ocupe uno o más trabajadores, en actividades



económicas de transporte. Para tales efectos, los patronos deben llenar el formulario DRPT-59, antes DRPT-001, denominado "Inscripción Patronal" el cual es proporcionado por la División de Registro de Patronos y Trabajadores, Delegaciones y Cajas Departamentales del Instituto, según cada jurisdicción, utilizando los siguientes medios:

a) Internet mediante el portal [www.igssgt.org](http://www.igssgt.org), en el cual el patrono podrá descargar, imprimir y llenar el respectivo formulario, de forma accesible y práctica; b) Medios magnéticos, como los son discos compactos -CD- o *universal serial bus* -USB, entre otros que permitan su adecuado almacenamiento, mediante los cuales dicha División trasladará el programa para su respectiva impresión; y c) Formularios físicos, que también entregará la División encargada, con su respectiva impresión y cuadruplicado, siempre y cuando el patrono no pueda acceder a las anteriores opciones.

Además, del anterior formulario cada patrono debe adjuntar la documentación requerida relacionada a la clase de patrono, empresa y trabajadores con los que cuenta, de conformidad con los Artículos 4, 9, 10, 11 del Instructivo para la Aplicación del Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, Acuerdo Número 44/2003 el Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Sin embargo, en el caso que el patrono no acudiere de forma voluntaria a su respectiva inscripción, aun cuando está obligado por ley hacerlo, la inscripción patronal será de oficio de conformidad con los Artículos del 12 al 18 del mismo Instructivo.

### **5.3. El derecho a la seguridad social como obligación y finalidad del Estado**

En el sistema jurídico guatemalteco, en concordancia con los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, considerada que la seguridad social



es un derecho inherente a la persona humana, y, por consiguiente, un derecho fundamental que debe ser satisfecho por el Estado de acuerdo con el régimen de seguridad social creado para el efecto, instituido para garantizar este derecho en beneficio de la población, es por ello, que el régimen cumple una función pública, nacional, unitaria y obligatoria.

Dicha obligatoriedad, también constituye un principio propio de la seguridad social fundamentado en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, vinculante a la función pública que el Estado ejerce mediante el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cuya finalidad la constituye la protección de la persona humana y la familia, la cual se ve reflejada en todos aquellos derechos individuales y sociales que el propio Estado debe garantizar, uno de dichos derechos es la seguridad social, cuyo cumplimiento se materializa en programas o políticas públicas que procuran brindar una efectiva protección ante las necesidades relacionadas a la salud, pensión, desempleo, asistencia médica, entre otras, que surgen de las contingencias sociales.

Ahora bien, el derecho a la seguridad social como finalidad del Estado obedece, en principio, a la afirmación realizada por la Asamblea Nacional Constituyente en el preámbulo de la norma suprema, al establecer que la persona humana es el sujeto y fin del orden social, al reconocer que la familia es el génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad, y, que por lo tanto, el Estado es responsable de la promoción del bienestar común, bajo un régimen consolidado de "legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz".



Es por ello, que el régimen de seguridad social, en Guatemala, constituye una finalidad y deber del propio Estado, encargado de garantizar el bienestar común de sus habitantes, al crear, adecuar e implementar programas o políticas de interés público que logren una protección integral y desarrollo de la población en general, tomando en cuenta programas que incluyen aspectos relacionados a los riesgos por salud, muerte, invalidez, desempleo, pensión, entre otros; los cuales forman parte de las necesidades de toda una población activa propensa a padecer eventualidades, en ese sentido, el Estado debe crear estrategias efectivas que permitan prevenir y garantizar el derecho a la seguridad social a la población en general.

Para dicho propósito, el Estado debe acelerar la aplicación progresiva del régimen de seguridad social que actualmente opera y que no ha sido capaz de mejorar su protección a la población más vulnerable, aquella que no cuenta con una relación de trabajo, en la cual el patrono deba inscribirlo para poseer el carácter de afiliado y poder así tener acceso a programas que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social brinda, esa población general desprotegida, limitada, carente de oportunidades y sin ninguna ventaja económica, a las mujeres cuya condición y función natural dentro la producción de la humanidad debe poseer especial protección.

Es precisamente, la anterior población la que debe ser incluida dentro del régimen de seguridad social, la que merece mayor atención y protección por ser la población más vulnerable, generalizada y con un alto grado de problemas sociales relacionados a la salud, muerte, incapacidad, maternidad, desempleo, etcétera. Sin embargo, la progresividad de su cobertura ha sido incapaz de cumplir de forma efectiva su campo de aplicación que por mandato constitucional y de forma especial le corresponde.



#### **5.4. Mecanismos masivos para la divulgación de la política de seguridad social integral y sus efectos**

Parte del éxito de toda política pública radica en los alcances que pueda tener dentro del ámbito de aplicación que se ha previsto, para el efecto, el órgano, institución o dependencia de la administración pública encargada de su creación e implementación, debe identificar los mecanismos de divulgación más efectivos que les permita un alcance masivo de la población que sea objeto de la política pública, en los cuales se deben de considerar aspectos como el tipo de población a la que va dirigida, su ubicación geográfica o territorial, condiciones socioeconómicas y nivel de escolaridad, entre otros que inciden en el proceso de divulgación.

Al respecto, los mecanismos masivos de divulgación son conocidos también como medios de divulgación masivos, los cuales hacen referencia a todas aquellas publicaciones realizadas mediante herramientas de comunicación que permiten difundir o propagar un determinado mensaje a la mayor cantidad de público en el menor tiempo posible. Es decir, los mecanismos masivos de divulgación es la forma mediante la cual un persona, entidad o empresa pretende difundir un mensaje publicitario a la mayor parte de la población para el logro de determinados objetivos de interés, entre los cuales se encuentra informar, educar, entretener, formar opiniones o publicitar.

Para tales efectos, es necesario identificar los medios de comunicación idóneos para el tipo de mensaje que se pretende difundir, entre dichos medios se encuentran: a) Comunicación Escrita; como los libros, periódicos, folletos, revistas, volantes, etcétera; b) Comunicación visual; comúnmente el cine y la televisión; c) Comunicación auditiva;



en el caso de la radio; y, d) Comunicación tecnológica; mediante el uso de la red. En este sentido, la actual Política Preventiva de la Seguridad Social en Guatemala, implementada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en el año 2019, se basa en cinco ejes de acción basados en la promoción.

Dicha ejes se enfoca en la a) Promoción de la salud y previsión de enfermedad; b) Promoción de la afiliación y empleo; c) Promoción de la previsión social; d) Promoción de la educación en seguridad social; y e) Promoción y desarrollo de ambientes saludables y seguros. De los anteriores ejes, únicamente dos de ellos contemplan una determinada forma de difusión, tal es el caso del segundo eje denominado promoción de la afiliación y empleo, el cual determina que dicha promoción se implementará mediante la organización de campañas promocionales o bien el establecer alianzas estratégicas con actores de la comunicación social que les permita concientizar a la población guatemalteca sobre las ventajas de la afiliación al régimen de seguridad social.

Por su parte, el tercer eje, denominado promoción de la previsión social, pretende desarrollar campañas de divulgación por medio del Departamento de Comunicación y Relaciones Públicas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En ese sentido, se logra evidenciar la falta de implementación de una adecuada estrategia de comunicación masiva que permita divulgar de forma efectiva la política pública en mención, y, por consiguiente, los efectos que se pretenden obtener, toda vez que a mayor grado de alcance mejores resultados obtenidos con relación al mensaje transmitido, cuyo efecto principal radica en obtener el mayor número de afiliados entre la población más necesitada para gozar de los beneficios que el régimen ofrece.



## **5.5. Los seguros facultativos simples y su aplicación en la política de seguridad social integral**

Actualmente, tal como se ha indicado en temas anteriores, el régimen de seguridad social en Guatemala a cargo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, opera únicamente con la clase trabajadora que cuenta con una relación de trabajo donde figura el patrono como principal actor contributivo de acuerdo con el sistema financiero y recaudación de recursos que se basa en una contribución tripartita entre trabajadores, patronos y el Estado, inclusión que obedece al de acción gradual de cobertura implementando, cuyo objetivo final es lograr la inclusión de todos y cada uno de los habitantes de este país que formen parte activa del proceso de producción de artículos o servicios.

No obstante a lo anteriormente manifestado, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 72 literal a), establece los denominados seguros facultativos simples como una forma distinta de inclusión al régimen de seguridad social, dirigida a todas aquellas personas, que por circunstancias económicas o de otra índole, no estén obligadas a someterse a dicho régimen, es decir, de conformidad con esta clase de seguros una persona o grupo de personas podrán acceder a las “mismas prestaciones que se otorguen a los afiliados obligatorios que estén protegidos por el régimen de seguridad social en ese momento;” por medio de un contrato.

Es evidente entonces, que los seguros facultativos simples constituyen una opción efectiva para el resto de la población guatemalteca que no logra acceder al régimen de seguridad social por medio de la contribución tripartita entre trabajadores, patronos y el



Estado, toda vez que esta clase de contratos permite acelerar la acción gradual de inclusión poblacional que toma en cuenta a la mayor parte de trabajadores que laboran en la economía informal, especialmente, a las mujeres que laboran en el sector informal, amas de casa que no tienen una relación laboral y empleadas domésticas por constituir el sector más vulnerable y necesitado, mientras no se logre incluir a toda la población del país como objetivo final del este régimen.

A pesar de ello, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no ha sido capaz de aplicar de forma efectiva esta clase de seguros, en virtud de no existir un reglamento que lo desarrolle o bien una política que lo aplique, ya que la actual Política Preventiva de la Seguridad Social en Guatemala, vigente desde el año 2019 no incluye dentro de sus cinco ejes de acción la promoción de este tipo de contratos destinados a otorgar a favor de una o un grupo de personas, no incluidas en el régimen de seguridad social, las mismas prestaciones de un afiliado protegido por dicho régimen.

Sin embargo, de acuerdo con la normativa vigente, aplicada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la finalidad de los seguros facultativos simples ha sido limitada, al igual que el régimen de seguridad social operante, al sistema contribución tripartita, cuyo requisito fundamental consiste en contar con una relación de trabajo y sea el patrono quien suscriba el respectivo contrato, sin dar participación a los verdaderos sujetos beneficiados por esta clase de contratos, cuyas circunstancias económicas o de otra índole, les impide someterse al régimen de seguridad social, tal es el caso de los trabajadores que laboran en la economía informal y los que carecen de una relación de trabajo.



Por lo tanto, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social mediante la Junta Directiva debe crear un reglamento sobre la aplicación seguros facultativos simples establecidos en el Artículo 72 literal a) de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala, como una nueva modalidad de inclusión gradual a favor de las mujeres que laboran en el sector informal, amas de casa que no tienen una relación laboral y empleadas domésticas que no están obligadas a someterse al régimen de seguridad social en Guatemala, toda vez, que como ya se expuso, la política de seguridad social actual no desarrolla nada al respecto y en todo caso si lo desarrollare su aplicación sería insuficiente por la falta de una regulación adjetiva adecuada como lo es la creación de un reglamento.

Una vez creada dicha normativa, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social deberá crear una nueva política integral de seguridad social que permita la inclusión y aplicación de este tipo de seguros a favor de este sector poblacional más vulnerable y necesitado indicando anteriormente, para el efecto, se debe tomar en cuenta los mecanismos masivos para la divulgación de la política de seguridad social integral y obtener los efectos deseados, los cuales se traducen en obtener el mayor número de afiliados al régimen de seguridad social, esto permitiría un avance significativo al actual régimen y cumplir con el mandato constitucional que se le fue encomendado.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Actualmente, el régimen de seguridad social en Guatemala, por medio de la acción gradual de inclusión, permite otorgar prestaciones sociales a favor del sector laboral perteneciente a la economía formal, el cual constituye la base del sistema de financiero de contribución tripartito entre el trabajador, patrono y el Estado. Sin embargo, tanto la gradualidad y la contribución financiera del sistema del régimen de seguridad social no ha logrado proporcionar una cobertura total de la otra parte del sector laboral guatemalteco perteneciente a la economía informal, especialmente, al género femenino cuyo grado de vulnerabilidad y necesidad es aún mayor.

Al respecto, dentro de la normativa aplicable se cuenta con los denominados seguros facultativos simples, los cuales constituyen una forma distinta de inclusión al régimen de seguridad social, dirigida a todas aquellas personas, que por circunstancias económicas o de otra índole, no estén obligadas a someterse a dicho régimen, pero mediante su contratación podrán acceder a las “mismas prestaciones que se otorguen a los afiliados obligatorios que estén protegidos por el régimen de seguridad social en ese momento.”

Sin embargo, debido al limitado desarrollo normativo, falta de reglamentación vigente o poco alcance la Política Preventiva de la Seguridad Social en Guatemala vigente, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no ha sido capaz de aplicar de forma efectiva esta clase de seguros, es por ello, resulta necesario no solo la divulgación de una política de seguridad integral que los incluya, sino también la creación de un reglamento que permita establecer una forma efectiva para su aplicación.





## BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (1994). *La seguridad social en Guatemala*. México: Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).
- Alamilla, I. (2013). *Perspectivas y realidades de las mujeres que trabajan en la economía informal*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2013). *Perspectivas y realidades de las mujeres que trabajan en la economía informal*. Guatemala: Autor.
- Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM). (2012). *El derecho a la seguridad social*. Ginebra, Suiza: Autor.
- Cisneros, M. Z. (1980). *Seguridad social y su historia*. Caracas: EDIME.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos CNDH México. (2017). *Derecho humano a la seguridad social*. México: Autor.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (1994). *La Seguridad Social en Guatemala*. México D.F.: Autor.
- Diego, J. A. (2002). *Manual de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.



Etala, J. J. (1966). *Derecho de la seguridad social*. Michigan: EDIAR. Obtenido de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/33/derecho-de-la-seguridad-social.pdf>

Fontecilla, J. C. (2006). Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho. *Revista Española de Control Externo*, 135-161. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/154147>

Gault, D. A., & Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. México : Instituto Federal Electoral.

Gordillo, A. (2003). *Tratado del derecho administrativo, tomo I, parte general, 8ª edición*. Buenos Aires: F.D.A.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (16 de julio de 2019). Seguridad social. *Boletín No.8/octubre 2014*. Guatemala.

Linares, L. F. (2013). *Seguridad social para los trabajadores de la economía informal*. Guatemala: ASIES.

Lobo, E. J. (2001). *Tratado del derecho administrativo, tomo I, (parte general)*. Brasil de Mora, Costa Rica: Biblioteca jurídica DIKE.

Martín, J. F., Dufour, G., Martín, A., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Mata, C. G. (2002). *Seguridad social en guatemala*. Guatemala: ASIES.



Melo, J. T., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. Bogotá: IEMO EDICIONES.

Mesa-Lago, C. (1998). *La Seguridad Social en Guatemala. Diagnóstico y propuesta de reforma*. Guatemala: Friedrich Ebert Stiftung.

Miranda, C. V. (1993). *Derecho administrativo económico*. Madrid: UNED.

Morales, A. d. (2012). *Derecho Administrativo I*. Tlalneptla: RED TERCER MILENIO S.C.

Olea, M. A., & Plaza, J. L. (1990). *Instituciones de seguridad social*. Madrid: Civitas.

Organización Internacional de Trabajo . (1994). *Introducción a la Seguridad Social*. Ginebra.

Osorio, M. (s.f.). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Guatemala: Datascan, S.A.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 99-128.

Pérez, F. P. (2005). *Teoría del Estado*. Mexico: Porrúa .

Prado, G. (2014). *Teoría del Estado*. Guatemala C.A.: Magna Terra editores S.A.

Quiñones, E. O. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: convenio.



Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española, 23.ª edición.*

Autor. Obtenido de <https://dle.rae.es/>

Real Academia Española. (2019). *Diccionario del español jurídico.* Autor. Obtenido de

<https://dle.rae.es/>

Rojas, A. S. (1981). *Derecho Administrativo 10a. Ed. Tomo I.* México: Porrúa.

Ruiz, J. F. (2016). *Derecho administrativo.* México: Secretaría de Gobernación,

Secretaría de la Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Invetigaciones Jurídicas.

Segeplán. (2015). *Guía para la formulación de políticas públicas.* Guatemala: Servi

prensa.

Toma, V. G. (2010). *Teoría del Estado y derecho constitucional.* Perú: Adrus, S.R.L.

Villanueva, L. F. (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas.* México: Miguel

Ángel Porrúa.

## **Legislación**

Constitución Política de la República de Guatemala de la Asamblea Nacional

Constituyente (1986).

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto Número 295 del

Congreso de la República de Guatemala (1946).

Reglamento Sobre Protección Relativa a Accidentes en General, Acuerdo Número 97 de

la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1949).



Reglamento Sobre la Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad, Acuerdo Número 410 del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1964).

Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS), Acuerdo Número 788 del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1988).

Reglamento Sobre Protección Relativa a Accidentes, Acuerdo Número 1002 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1996).

Reglamento Sobre la Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia, Acuerdo Número 1124 del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2003).

Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, Acuerdo Número 1123 del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2003).

Instructivo Para la Aplicación del Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, Acuerdo Número 44/2003 del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2003).

Reglamento del Programa Especial de Protección para Trabajadoras de Casa Particular -PRECAPI-, Acuerdo Número 1235 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2009).