



Hoja de Ruta para la Construcción del Sistema Nacional de Protección Social de Guatemala



Ruta Propuesta para el diseño participativo e incluyente del Sistema Nacional de Protección Social

En el marco de la Transición de Gobierno, 2019-2020
Octubre, 2019

Contenido

Presentación	5
Antecedentes	8
Reflexiones Preliminares	9
Naturaleza del Sistema Nacional de Protección Social de Guatemala: Punto de Partida para un Diseño Conjunto	11
Instrumentos y Herramientas Propuestas	11
1. Información Estadística	11
2. Índice de Pobreza Multidimensional en Guatemala (IPM-Gt)	11
Ruta Propuesta para el Diseño del Sistema Nacional de Protección Social de Guatemala	13
Fase Preparatoria	13
Fase I: Conceptual y Normativa	13
Fase II: Consulta	14
Fase III: Instrumentos y Herramientas del SNPS	15
Fase IV: Implementación	16

Presentación

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Bajo esta premisa fundamental y considerando que el Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, establece la figura de los Gabinetes Específicos, creados con fines de coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañan a más de un ministerio a ser presentadas al Presidente de la República; la Coordinación Técnica del Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS-, en cumplimiento a los acuerdos del Pleno de dicho gabinete, ha elaborado la propuesta denominada: “RUTA PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL”.

En este contexto, es válido mencionar que el objeto del GEDS se encuentra regulado en el Acuerdo Gubernativo No. 11-2019, siendo éste “coordinar, articular y gestionar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032, las políticas relativas al desarrollo, la protección social y prevención de la violencia, para reducir brechas de inequidad y desigualdad de la población en condiciones de vulnerabilidad, tales como niñez, juventud, mujeres, pueblos indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad y del área rural.”

Es importante resaltar que a partir de la época denominada democrática, que inicia con la Constitución de la República de Guatemala del año 1985, se han emitido marcos normativos, creado instituciones o mecanismos que desarrollan intervenciones que pueden enmarcarse como protección social; “sin embargo, al no estar los mismos incluidos y vistos como un sistema, la dispersión y la falta de armonización ha afectado el impacto en la reducción de la pobreza y vulnerabilidad (...)”¹

Por lo anterior, el Gabinete Específico de Desarrollo Social, con el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, ha iniciado el desafío de diseñar el Sistema Nacional de Protección Social -SNPS- de Guatemala, en coherencia con las atribuciones de dicho gabinete. Este proceso implicará aspectos normativos, técnicos, administrativos, financieros y políticos; sin embargo, es una responsabilidad que no puede soslayarse, considerando que los datos estadísticos, demuestran la “urgente necesidad de implementar medidas de protección social armonizadas que tengan el impacto necesario para reducir las brechas”². Un ejemplo de ello es que “aproximadamente 3.6 millones de personas subsisten diariamente con ingresos menores a US\$4

1. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN GUATEMALA: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVA. Agosto, 2019. Página 11.
2. Idem. Página 13.

(cuatro dólares americanos)”, según cifras del Banco de Guatemala para 2017. A este dato, se suman otros reflejados en el XII Censo Nacional de Población y VII Habitación, entre ellos destacan: la tasa de crecimiento intercensal de 1.8%; la composición de la población guatemalteca que evidencia el 51.5% corresponde a mujeres, 41.7% se identifica como perteneciente al pueblo maya, 33.4% corresponde a menores de 14 años y finalmente, 5.5 años de escolaridad promedio.

En consecuencia se presenta la propuesta de la ruta que permitirá diseñar el Sistema Nacional de Protección Social -SNPS- en Guatemala, la cual debe ser conocida y aprobada por el Pleno del GEDS, como fiel reflejo de voluntad política de las autoridades ante el desafío de país, que permita colocar en el centro de las acciones gubernamentales a las personas y el cumplimiento de sus derechos humanos.

Diagnóstico del Sistema de Protección Social del Estado de Guatemala. Guatemala.

“ Actualmente el Estado no cuenta con un Sistema de Protección Social formal y legalmente establecido, es necesaria la implementación de dicho Sistema, entendido como la acción colectiva de las instituciones del Estado para proteger de los riesgos o reducir el impacto de determinadas vulnerabilidades (...) prestando mayor atención a la población en pobreza, pobreza extrema y sectores en vulnerabilidad, este es un mecanismo fundamental que contribuye al ejercicio de los derechos de los guatemaltecos, garantizando la inclusión social.

Es urgente que el Estado incremente los montos para protección social, cuente con legislación moderna, políticas intersectoriales con un enfoque multidimensional, implemente el Índice de Pobreza Multidimensional, lo que permitirá que los niveles de pobreza se reduzcan y se incremente por consiguiente la calidad de vida. ”

Luis Fernando de León Laparra, Consultor.

Elaborado con el apoyo y el acompañamiento del Fondo de Reformas Estructurales de la Cooperación Alemana.

El Sistema de Protección Social en Guatemala: Diagnóstico y Perspectivas.

“ Uno de los elementos principales en el análisis realizado lo constituyó el reconocer que, si bien de manera formal y legal no existe un sistema de protección social en el país, se tienen los componentes necesarios para conformarlo. Se precisa la definición de acciones, esfuerzos, toma de decisiones del Estado, sectores y actores, para lograr la armonización de este conjunto con el fin de unificar acciones que logren el impacto deseado en la población más vulnerable. Asimismo, se requiere que las leyes y otros instrumentos públicos encontrados pasen de ser un conjunto disperso a un conjunto coordinado y armonizado para conformar un sistema funcional de protección social para todos los guatemaltecos. ”

Equipo Consultor.

Coordinado por: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD en Guatemala.

ANTECEDENTES

Para la elaboración de la Ruta que permitirá diseñar o construir el SNPS de Guatemala, se consideraron hechos que han determinado las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, también se analizaron marcos políticos, normativa nacional e internacional. Es importante mencionar que dentro de la Agenda Anual de Trabajo del GEDS fue aprobado el diseño de dicha ruta y con ello, iniciar un proceso insoslayable: contar con un SNPS que se ajuste a las particularidades y necesidades de la población guatemalteca.



MARCO LEGAL

Constitución Política (1945) creó los Ministerios de Estado, entre ellos Educación y Salud.
Constitución Política (1965) creó los Viceministerios.
Constitución Política de la República de Guatemala (1985) reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social (Arto.100).
Decreto Legislativo No. 330, Código de Trabajo (1947).
Decreto No. 1441 del Congreso de la República, Código de Trabajo (1961).
Decreto No. 12-91 del Congreso de la República, Ley de Educación Nacional.
Decreto No. 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.
Decreto No. 90-97 del Congreso de la República, Código de Salud.
Decreto No. 42-2001 del Congreso de la República, Ley de Desarrollo Social.
Decreto No. 11-2002 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal.
Decreto No. 14-91 del Congreso de la República, Ley General de Descentralización.
Decreto No. 01-2012 Reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo, creó el Ministerio de Desarrollo Social.
Acuerdos Gubernativos No. 168-2012; No. 179-2016 y No. 11-2019 Gabinete Específico de Desarrollo Social.



MARCO INSTITUCIONAL

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS (1946)
Instituto de Nutrición de Centro América Panamá (1947)
Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (1986)
Fondo Nacional para la Paz (1991)
Ministerio de Desarrollo Social (2012)



MARCO POLÍTICO

Firma de los Acuerdos de Paz (1996) Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.
Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000).
Política de Desarrollo Social y Población (2002).
Mapa de Pobreza (2006).
Programas Sociales (Cohesión Social, Transferencias Monetarias, 2008).
Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (2009).
Plan Nacional de Desarrollo Kátun: Nuestra Guatemala 2032 (2014).
Objetivos de Desarrollo Sostenible (2016)
Prioridades Nacionales y Metas Estratégicas de Desarrollo (2017)

REFLEXIONES PRELIMINARES

- » En Guatemala se identifican avances en materia de protección social a partir de la década de 1940. Sin embargo, en los últimos cincuenta años el país ha experimentado una accidentada sostenibilidad y continuidad en las políticas públicas en materia social. La Constitución de la República de Guatemala de 1985 abre espacio hacia el fortalecimiento de una cultura de paz, la cual se consolida con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 haciendo propicio el inicio de una visión política orientada al desarrollo de todos los guatemaltecos.
- » El Estado de Guatemala es miembro de las Naciones Unidas desde su fundación (1945), mediante la firma de la Carta de las Naciones Unidas ha suscrito y ratificado convenios, de los cuales se derivan compromisos, entre ellos: Cumbre del Milenio (2000), lo que permitió la incorporación de los Objetivos del Milenio -ODM-, en los planes de desarrollo del país; posteriormente, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2015), Guatemala también adquirió el compromiso de adoptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, fundamento para la implementación de la Prioridades Nacionales de Desarrollo.
- » A partir del año 2014, “(...) el Plan Nacional de Desarrollo K’atun, Nuestra Guatemala 2032, constituye la Política Nacional de Desarrollo de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones, es decir, el ciclo de gestión del desarrollo. (...) Es necesario que el derecho al desarrollo constituya la premisa bajo la cual el Estado oriente su accionar por medio de instrumentos de gestión pública, con enfoques de protección social, en aras de abordar las diversas problemáticas y carencias que actualmente afectan a un gran número de personas (...)”³. Es importante recordar que este instrumento se formuló en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural -Conadur-.
- » En el año 2017 se realizó un ejercicio analítico para facilitar los procesos de planificación, lo que derivó en la definición de Prioridades Nacionales, cuya primera meta considera dos acciones como condición para el desarrollo social del país: “Reducción de la Pobreza” y “Protección Social”.
- » Los programas sociales aún enfrentan el desafío de ser integrales, continuos, sostenibles y cubrir a los sectores de especial atención. Ampliar la cobertura y reducir las brechas solo es posible en la medida que se mejore la gestión, coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial. En este contexto, es de vital importancia la armonización de las políticas públicas, con base en análisis previos e identificar los retos y desafíos de país, considerando las particularidades de los territorios.

3. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Conadur/Segeplan, 2014. Página 4.

- 
- » Es imprescindible contar con sistemas de información y sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación eficientes de políticas, programas y proyectos sociales, que proporcionen evidencia para la toma de decisiones con el fin de facilitar la gestión pública orientada a resultados.
 - » En el período 2016-2019 el Ministerio de Desarrollo Social -Mides-, en cumplimiento a su rectoría, desarrolló herramientas y metodologías de aplicación general en el marco del GEDS, que pueden contribuir en el diseño de un sistema de protección social articulado, entre ellos: Sistema Nacional de Información Social -SNIS-, Índice de Pobreza Multidimensional en Guatemala (IPM-Gt) y documentos conceptuales en temas de desarrollo.

Naturaleza del Sistema Nacional de Protección Social de Guatemala: Punto de Partida para un Diseño Conjunto

El Sistema Nacional de Protección Social de Guatemala -SNPS- se asume como un mecanismo para asegurar la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población. Está conformado por un conjunto de medidas articuladas que promueven la inclusión social, recuperación de medios de vida, reparación y restauración de derechos de la población, por medio de la gestión institucional de diversas entidades del Estado, especialmente del Organismo Ejecutivo.

El SNPS tiene como propósito garantizar el bienestar de toda la población y dentro de sus fines se encuentra⁴:

- » Universalidad (disponible para todas las personas).
- » Integración de medidas y acciones atendiendo las necesidades particulares de los sectores de especial atención, asegurando el estado de bienestar individual y familiar.

Instrumentos y Herramientas Propuestas

El país dispone de instrumentos y herramientas que permitirán avanzar en la definición e implementación del SNPS, entre ellos:

1. Información Estadística

Guatemala ha realizado de forma sostenida y sistemática, encuestas nacionales que evidencian las principales brechas de desigualdad en materia de desarrollo social, a través de indicadores que se constituyen en líneas base para establecer los avances en la calidad de vida de la población. Estos esfuerzos se reflejan en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -Encovi-, Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil -ENSMI-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI-, Encuesta Nacional de Discapacidad en Guatemala -Endis-, etc.

2. Índice de Pobreza Multidimensional en Guatemala (IPM-Gt)

El Mides recientemente realizó el esfuerzo de definir y calcular el IPM en Guatemala. Al ser una medida que permite incorporar diferentes “dimensiones” de la pobreza o el bienestar, para crear medidas que complementen los índices de pobreza monetaria, refleja: Grado y naturaleza de las privaciones de las personas; Intensidad de la pobreza; Complementa las medidas de pobreza monetarias; Desagregación: dimensional (Mo,H,A), territorial y demográfica. El IPM-GT, permite entre otros:

4. Esta definición, en tanto propuesta, será sometida a discusión y validación con la institucionalidad en el marco del GEDS y aprobada en el Pleno del mismo.

- » Desglosar la pobreza para revelar la situación detallada que atraviesan las personas.
- » Capturar el porcentaje de incidencia (personas en pobreza) y de intensidad (experiencia vivida, en qué están privadas las personas pobres, qué tan profunda es su pobreza).
- » Facilitar el seguimiento a las múltiples privaciones que enfrentan las personas en pobreza.
- » Brindar sustento empírico para: la implementación de políticas públicas y la elaboración o rediseño de programas sociales enfocados a las necesidades de las personas viviendo en pobreza.



El IPM-Gt puede contribuir dentro de un SNPS en:



Focalización de hogares

- Construcción de perfiles socioeconómicos de atención por privaciones.
- Integración de dichos perfiles en un Registro Único de Hogares (similar al Sisben, RSH, u otros registros semejantes que existentes en otros países) como la fuente de hogares a ser atendidos en el SNPS.
- Identificación de vulnerabilidades a considerar en la ruta de derivación entre programas e intervenciones del SNPS.



Evaluación

- Identificación de la evolución en el comportamiento del Índice (M0), entre:
 - Territorios
 - Componentes
 - Dimensiones
- Definición de temas e indicadores específicos para sugerir mejoras.



Coordinación

- A partir de los perfiles socioeconómicos, coordinar las intervenciones necesarias de acuerdo a la naturaleza de las privaciones por cada hogar.
- Ser un instrumento en el marco de una estrategia de acompañamiento familiar más amplia.

Ruta Propuesta para el Diseño del Sistema Nacional de Protección Social de Guatemala.

Fase Preparatoria

- » Aprobación de la Ruta para el Diseño del Sistema Nacional de Protección Social -SNPS- de Guatemala.
 - Socialización a la Mesa Multisectorial.
 - Aprobación en el Pleno del Gabinete Específico de Desarrollo Social -GEDS-.
- » Elaboración del Plan de Trabajo y Marco Metodológico para el Diseño del SNPS de Guatemala.
 - Equipo de Coordinación Política: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -Segeplan- y Mides.
 - Equipo de construcción técnica: Mesas Temáticas del GEDS.

Fase I Conceptual y Normativa

1. **Sistematización, validación, aprobación y adopción del marco conceptual del SNPS de Guatemala.**
2. **Definición de elementos del SNPS de Guatemala.**
 - a) Dimensiones Sociales: vitales y básicas
 - b) Sectores de Especial Atención
 - c) Diseño de herramientas o metodologías
 - d) Mecanismos de registro
 - e) Mecanismos de seguimiento y evaluación
3. **Fortalecimiento institucional (permanente).**
 - a) Rectorías Sectoriales
 - b) Mecanismo de articulación interinstitucional e intersectorial (Conadur y GEDS)
 - c) Orientaciones para la coordinación territorial

1. **Discusión y formulación de la base jurídica legal que sustentará el SNPS de Guatemala (emisión de normativa o reforma a la existente).**
2. **Conformación de la Estructura (marco de gobernanza) responsable del proceso de diseño del SNPS de Guatemala.**

Fase II Consulta

1. Definición del Propósito del SNPS: responsabilidad de la Mesa Multisectorial del GEDS⁵.
2. Validación del documento marco que contiene entre otros: naturaleza, objetivo, principios, ejes (componentes), personas sujetas de las intervenciones⁶ y características del SNPS, con los siguientes actores:

- Conadur
- Gobiernos Locales⁷
- Autoridades Indígenas
- Instituciones Académicas y de Investigación
- Sector Privado
- Sociedad Civil (eventos regionales), con representación de sectores de especial atención
- Mesas Temáticas del GEDS

Una vez agotada esta fase, el Equipo Técnico especializado, en el marco del plan de trabajo y metodología aprobada, procederá a desarrollar las fases subsiguientes, que se circunscriben a:

- Diseño y aprobación de Instrumentos y Herramientas, que incluye la socialización y capacitación para su aplicación.
- Revisión/evaluación de las intervenciones realizadas (programas y proyectos) para los reajustes necesarios o el diseño de otros programas y proyectos, en correspondencia con la naturaleza y objetivo del SNPS de Guatemala.
- Reorganización y reformas legales/administrativas en las instituciones responsables de la implementación del SNPS, en concordancia con la naturaleza, mandato y rectoría.

5. La discusión debe concentrarse en el abordaje de las problemáticas y carencias que afectan a la población guatemalteca, buscando la inclusión y universalidad de las intervenciones, aplicando enfoque de equidad en el marco de la diversidad cultural y la reducción de las brechas de inequidad y exclusión.

6. El SNPS por su enfoque de derechos, se propone que cubra a todas las personas que radiquen de manera permanente o temporal en el territorio nacional, con énfasis en los hogares situados en niveles de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, dando prioridad a las familias que se diagnostiquen con mayor grado de riesgo social.

7. Se considerará la participación de la Asociación Nacional de Municipalidades -Anam- y de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas -AGAAI-, a través de sus representantes.

Fase III Instrumentos y Herramientas del SNPS

Es importante acotar que el desarrollo de esta fase es simultáneo, es decir que algunos instrumentos y herramientas únicamente necesitan de validación a través de marcos jurídicos-legales, tal es el caso del IPM-Gt, que ya fue aprobado en el Pleno del GEDS y únicamente está pendiente la emisión de un Acuerdo Gubernativo para la debida implementación.

En el caso de nuevos instrumentos y herramientas que se identifiquen en las fases previas, se procederá a su diseño y validación. Posteriormente, se realizará un proceso de socialización y capacitación para la aplicación o implementación, según corresponda. A continuación se presentan algunas tareas identificadas para esta fase.

Oferta Institucional (Intervenciones)



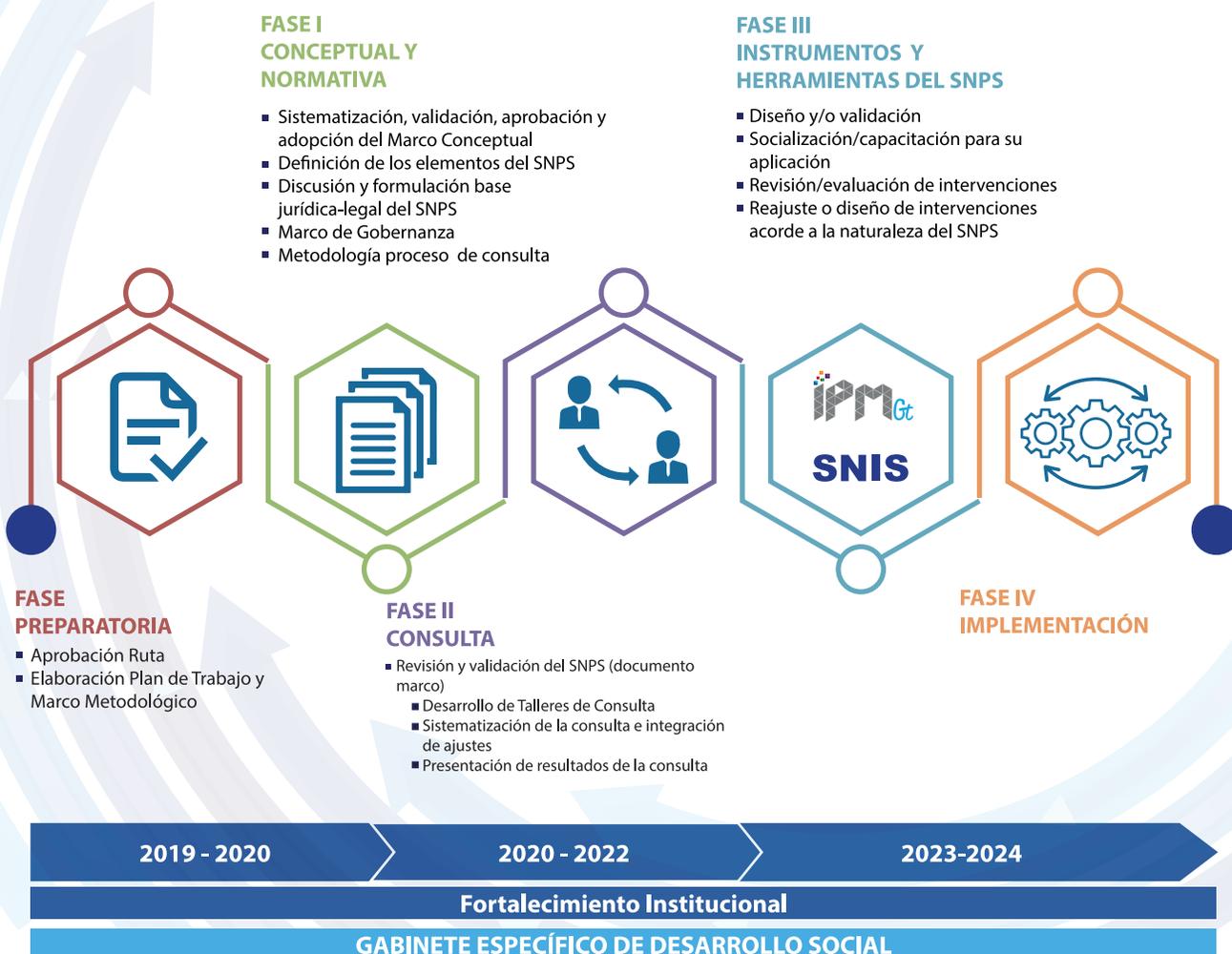
Instrumentos y Herramientas	Existentes (2019)	<p>Aplicación del IPM-GT</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de metodología para su implementación en las instituciones que integran el GEDS (primera etapa). - Socialización de la metodología y capacitación a los actores clave en las instituciones que integran el GEDS. - Aprobación de sustento jurídico-legal del IPM-GT. - Implementación del PM-GT para la focalización de intervenciones. 	<p>Actualización y armonización de la Política de Desarrollo Social y Población.</p>	
	En proceso o propuesta	<p>Sistemas de Información Social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inventario de los sistemas de información existentes en el país. - Diagnóstico detallado de los sistemas de información. - Armonización y vinculación de los sistemas de información que sean viables. 	<p>Registro Único de Hogares (incluye ficha única)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño e implementación del sistema de medición de alcance de resultados de los programas sociales. - Establecimiento de procedimientos de rendición de cuentas a la población. - Sistemas eficientes de comunicación social (comunicación para el desarrollo) con personas usuarias, para dar a conocer la existencia de las intervenciones y sus beneficios. - Actualización del mapa de pobreza, en relación al censo 2018 (y las respectivas conciliaciones censales). - Creación del Registro Social de Hogares para los programas sociales.
	Fortalecimiento de capacidades	<p>Divulgación permanente de los ODS, Metas Estratégicas de Desarrollo -MED-, y Resultados Estratégicos de Desarrollo -RED-.</p>	<p>Capacitación a personal directivo y operativo en el marco de la gestión por resultados, indicadores, planificación en el sector público, derechos humanos, protección social y otros temas que sean necesarios en el marco del Sistema.</p>	

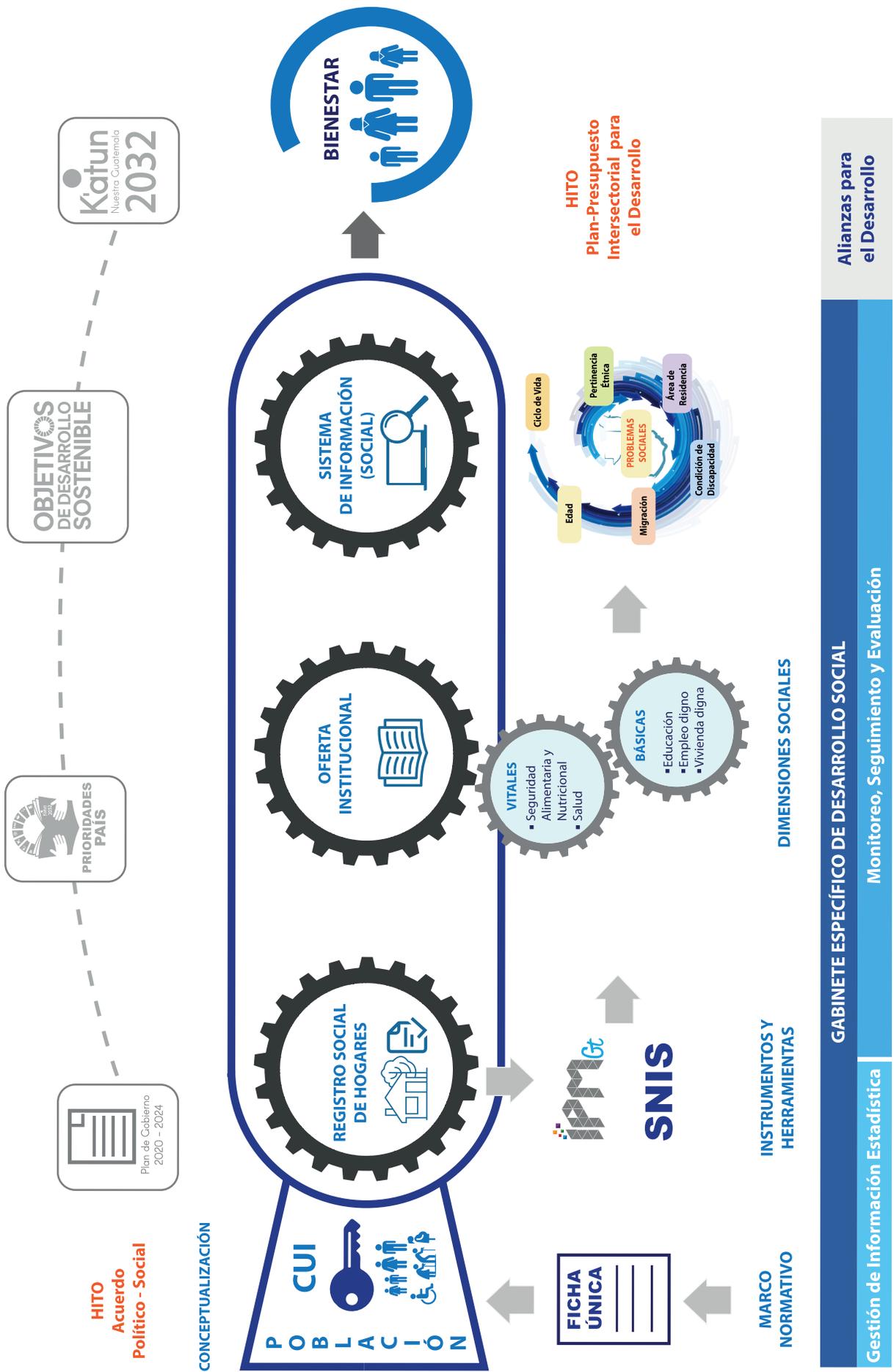
Fase IV Implementación

Después de la revisión y análisis de las intervenciones existentes (políticas, programas, proyectos) para los reajustes necesarios, y el diseño de nuevas propuestas orientadas a los sectores de especial atención, será necesaria la implementación de una **planificación intersectorial para el desarrollo**.

Lo anterior permitirá cumplir con el propósito del SNPS de manera eficiente y articulada para la atención de las familias acorde a su estructura y condiciones. Esta planificación deberá reflejarse en el **Presupuesto para el Desarrollo** del año fiscal que corresponda.

PROBLEMÁTICA SOCIAL





Jafeth Ernesto Cabrera Franco

Vicepresidente de la República de Guatemala
Presidente del Gabinete Específico de Desarrollo Social

Carlos Velásquez Monge

Ministro de Desarrollo Social
Coordinador Técnico del Gabinete Específico de Desarrollo Social



OFICINAS CENTRALES

5ta avenida 8-78 zona 9, Guatemala, Guatemala.

Tel.: 2300-5400

www.mides.gob.gt

 [mides gt](https://twitter.com/mides_gt)

 [Mides Guatemala](https://www.facebook.com/MidesGuatemala)



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE
GUATEMALA
VICEPRESIDENCIA

Gabinete Específico de Desarrollo Social
GEDS

