

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO
GUATEMALTECO EN UN CONTEXTO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LAS RELACIONES
LABORALES**

SANDRA LUCRECIA LÓPEZ HIGUEROS

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2010

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO
GUATEMALTECO EN UN CONTEXTO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LAS RELACIONES
LABORALES**

Tesis

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SANDRA LUCRECIA LÓPEZ HIGUEROS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2010

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Jaime González Dávila
Vocal: Lic. Carlos De León Velasco
Secretario: Lic. Rodolfo Giovani Celis López

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Héctor Granados
Vocal: Lic. Rodolfo Giovani Celis López
Secretario: Lic. Jaime Montealegre Santos

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).

LICDA. ZONIA JUDITH CORZO LÓPEZ
ABOGADA Y NOTARIA
Colegiada 8,377



Guatemala, 14 de noviembre de 2008.

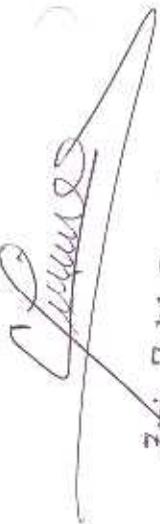
Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Castro Monroy:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa jefatura con fecha veintiséis de junio del año dos mil ocho, en el que se nombra a la suscrita como asesora del trabajo de tesis intitulado “ **LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO GUATEMALTECO EN UN CONTEXTO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES**” de la bachiller Sandra Lucrecia López Higueros, para lo cual emito el dictamen siguiente:

1. **Del título de la investigación:** La estudiante López Higueros, sometió a mi consideración la tesis, para la asesoría respectiva. Examinando el tema se llegó a la conclusión tanto de la suscrita como de la estudiante, que se encuentra adecuado en forma técnica, jurídica y científicamente.
2. **Opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis:** De la revisión practicada al trabajo de tesis relacionado, se puede extraer que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, en virtud que el presente trabajo llena las expectativas deseadas y exigidas por dicho normativo, en virtud de haberse utilizado dichos aspectos al desarrollarse la investigación del caso.
3. **Respecto de la metodología y técnicas de investigación utilizadas:** Para el desarrollo del presente trabajo se utilizaron métodos y técnicas, adecuadas para este tipo de investigación, siendo éstos: analítico, científico y sintético y así como técnicas bibliográficas y documentales, para la indagación respectiva, todo con el propósito de facilitar el desarrollo


Zonia Judith Corzo López
Abogada y Notaria



investigativo, haciendo el trabajo de campo más práctico y efectivo con la aplicación de dichos instrumentos.

4. **De la redacción utilizada:** Se observó que en toda la tesis se utilizaron y emplearon técnicas de redacción, ortografía y gramática adecuadas para este tipo de trabajos, así como fondo y forma según lo establecido por la Real Academia de la Lengua Española.
5. **Respecto de la contribución científica:** Se puede observar que el trabajo desarrollado, observa el contenido científico que para este tipo de actividad se requiere.
6. **De las conclusiones y recomendaciones:** Se pudo establecer que la estudiante referida, hizo hallazgos dentro de su investigación, que a mi consideración son adecuados y que las recomendaciones y conclusiones, son congruentes con el trabajo realizado.
7. **De la bibliografía utilizada:** Finalmente se constató que en el desarrollo y culminación del informe final de la tesis, se utilizó diferentes doctrinas de autores nacionales y extranjeros, así como analizada legislación interna, como de otros países, para el estudio del derecho comparado, por lo que a mi criterio son adecuados.

En conclusión y en virtud de haberse satisfecho las exigencias de la suscrita asesora, derivadas del examen del trabajo en los términos anteriormente expuestos e individualizados y, por las razones ya expresadas, al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis relacionado, realizado por la bachiller Sandra Lucrecia López Higueros y en consecuencia darse la opinión que el mismo se merece, debiendo continuar su trámite administrativo legal correspondiente a efecto se emita la orden de impresión y se señale el día y hora para la discusión en el correspondiente examen público. En tal virtud emito mi DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis revisado.

Atentamente,



Licda. Zonia Judith Corzo López
Abogada y Notaria

Zonia Judith Corzo López
Abogada y Notaria



UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dos de abril de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) BYRON VINICIO MELGAR GARCIA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante SANDRA LUCRECIA LÓPEZ HIGUEROS, Intitulado: "LOS DESAFIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO GUATEMALTECO EN UN CONTEXTO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES".

Me permito hacer de su conocimiento que esta facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictámen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

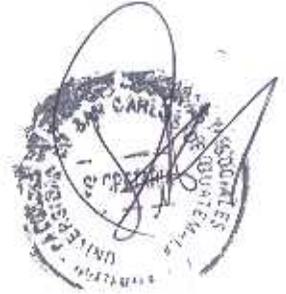

LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
CMCM/sllh

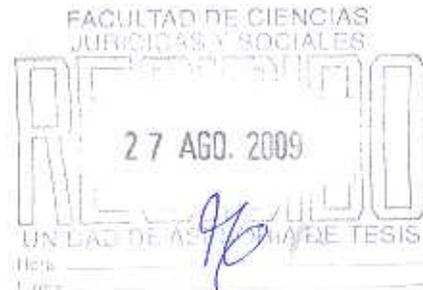


Melgar & Alvarado Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo



Guatemala, 27 de agosto de 2009

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Castro Monroy:

En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de Revisor del Trabajo de tesis de la bachiller **SANDRA LUCRECIA LÓPEZ HIGUEROS**, intitulado "**LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO GUATEMALTECO EN UN CONTEXTO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES**", resulta dictaminar respecto a la Asesoría del mismo debido a las siguientes justificaciones:

- i. Respecto de la metodología y técnicas de investigación, para el desarrollo del presente trabajo utilizó métodos y técnicas, los cuales fueron: analítico, ya que se logró la deducción de ciertos problemas de dicha índole; científico, con el objeto de lograr un aporte a la sociedad en dicho orden de ideas y, sintético con el cual se obtuvo citas reducidas. De las técnicas empleadas, se pueden mencionar la técnica bibliográfica y documental, para determinar el problema, así como la solución; tomando en cuenta la observación.
- ii. De la redacción: la estructura formal de la tesis está compuesta por cinco capítulos, en una secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, reuniendo las condiciones exigidas en cuanto a claridad y precisión.
- iii. En cuanto a la contribución científica, el trabajo realizado constituye un aporte muy importante para la sociedad guatemalteca por el enfoque que se le ha dado y además porque es un tema de la realidad social del país.
- iv. De conformidad con lo investigado se realizaron las conclusiones que se consideraron más importantes siendo estas: 1) Lo referente a la reducción del gasto público; 2) Las limitaciones que enfrenta el Instituto del Seguro Social; 3) Los recursos han sido utilizados por los gobiernos para enfrentar el déficit fiscal; 4) La dispersión de los programas sociales; 5) Dificultades financieras. Asimismo se realizaron las recomendaciones acorde a cada una de las conclusiones.
- v. Por último, en cuanto a la bibliografía consultada, puedo afirmar que la misma es suficiente y adecuada para la elaboración de la presente investigación ya que ésta incluye un listado de autores que desarrollan acertadamente el tema investigado, así como un análisis de la legislación relacionada con el tema.



Melgar & Alvarado Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo

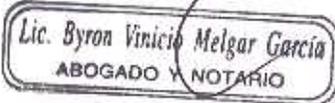


- vi. Luego de la revisión practicada al trabajo de tesis relacionado, se puede extraer que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, desarrollo, análisis, aportaciones y teorías sustentadas.

- vii. En consecuencia en mi calidad de Revisor de tesis me permito **DICTAMINAR FAVORABLEMENTE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado de la bachiller **López Higueros**, amerita seguir su tramite hasta su total aprobación para ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos profesionales de Abogada y Notaria.

Sin otro particular me suscribo como su atento y seguro servidor.

Deferentemente,


Lic. Byron Vinicio Melgar García
Revisor
Colegiado 6,030
" "


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, siete de octubre del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante SANDRA LUCRECIA LÓPEZ HIGUEROS, Titulado LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO GUATEMALTECO EN UN CONTEXTO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.



DEDICATORIA

A DIOS

Padre Celestial gracias por guiarme, por darme esa luz que día a día ha iluminado mi vida y por permitirme lograr esta meta.

A MIS PADRES

Mi padre Jaime López Arréaga (+) y a ti mamá porque has sido el ejemplo de una lucha constante, has sido padre y madre toda una persona digna de admirar, gracias por todo tu apoyo y tu amor incondicional, gracias por enseñarme que todo se puede lograr si hay voluntad, porque eres el ángel más grande y bello que Dios me ha dado, este éxito es de las dos te amo.

A MIS HERMANOS

Luis y David, porque la vida nos ha enseñado a luchar juntos y no dejarnos vencer por los obstáculos, gracias porque con su apoyo y amor fue posible lograr lo que juntos nos prometimos.

A MI FAMILIA HIGUEROS

Por sus palabras de aliento y apoyo, con mucho cariño.

A MI NOVIO

Gracias mi amor por tu apoyo, paciencia, por estar conmigo en las buenas y malas, porque siempre tuviste las palabras correctas para incentivar me, gracias por ese amor, te amo.

A LA FAMILIA GONZÁLEZ GIRÓN

Porque siempre han estado conmigo, su apoyo, amistad y cariño ha sido muy importante para mi.

A MIS PADRINOS DE GRADUACIÓN

Licda. Erika Aquino, Licda. Consuelo Velásquez y Lic. Mario Aguilar Elizardi, gracias por incentivar me a salir adelante, por ese apoyo que hoy veo reflejado al lograr esta meta.

A MI ASESOR Y REVISOR

Licda. Zonia Corzo y Lic. Vinicio Melgar, porque más que asesores son amigos, gracias a su experiencia supieron asesorarme y guiarme para la realización de esta tesis.

A MIS AMIGAS:

Priscila Herrera, Evelyn Chevez y Antonia Santizo por esas noches de desvelo y desesperación, lo logramos. y especialmente a Luisa Mijangos y Mónica Barillas, porque más que amigas han sido hermanas que me han enseñado que la verdadera amistad se cultiva día con día.

A MI CASA DE ESTUDIOS:

Por albergarme en sus aulas, especialmente a la Unidad de asesoría de Tesis, en la cual he tenido la oportunidad de desempeñarme laborando.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Seguridad jurídica.....	1
1.1 Definición de seguridad jurídica.....	2
1.2 El origen de la seguridad social.....	12
1.3 Importancia de la seguridad social.....	13

CAPÍTULO

2. Política fiscal.....	19
2.1 Las políticas públicas.....	19
2.2 Importancia de la política fiscal.....	21
2.3 Responsabilidad fiscal y protección social.....	23

CAPÍTULO III

3. Flexibilización de las relaciones laborales.....	31
3.1 La definición de flexibilización laboral.....	32
3.2 Elementos de la flexibilización laboral.....	39
3.3 Formas que asume la flexibilidad laboral.....	42

CAPÍTULO IV

4. Cobertura del seguro en Guatemala.....	49
4.1 Limitaciones en la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	61

CAPÍTULO V

5. La seguridad social en la política fiscal del Estado guatemalteco en la actualidad	65
5.1 El sistema de protección social y su efecto distributivo.....	67
5.2 Rol de la política fiscal en el desarrollo de la institucionalidad de la política social.....	69
5.3 Avances y desafíos.....	72
5.4 Desafíos del sistema de protección social.....	78
CONCLUSIONES	85
RECOMENDACIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	89

INTRODUCCIÓN

El tema de la seguridad social ha enfrentado un serio debate, especialmente debido a las falencias que presenta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para cumplir con su obligación de brindar cobertura nacional, unitaria y obligatoria. Algunos críticos plantean la necesidad de promover la privatización de esta institución, otros, con los que la tesista se identifica, establecen que se debe reestructurar dicha seguridad a partir de una eficiente y eficaz administración superando las causas que limitan la cobertura social a los guatemaltecos, lo cual determinó la importancia de estudiar los desafíos que enfrenta la política fiscal para garantizar la seguridad social a los guatemaltecos.

Ante este problema, se planteó como hipótesis, la cual fue debidamente comprobada, que para garantizar una cobertura universal de la seguridad social en Guatemala, el Estado tiene que reestructurar el presupuesto de sus programas sociales, para garantizar que los mismos, coordinados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, logren cumplir con los objetivos de luchar contra la pobreza y la indigencia, así como garantizarle a los trabajadores, activos y pasivos, una seguridad integral.

Lo anterior permitió establecer como objetivos determinar el papel de la política fiscal en la seguridad social, establecer las causas que determinan las deficiencias de la seguridad social, las incidencias de la flexibilización laboral en la cobertura social de los trabajadores y la cobertura que en la actualidad el seguro social tiene

en Guatemala. Para obtener la información necesaria que permitieran alcanzar, estos objetivos, se utilizaron las técnicas de investigación bibliográfica y documental, la cual fue estudiada a partir de utilizar los métodos deductivo, histórico, dogmático y analítico.

El informe final de tesis consta de cinco capítulos. En el primero se hace una reseña histórica de la seguridad social, las distintas propuestas teóricas existentes sobre la manera en que debe brindarse, así como la importancia que la misma tiene para la sociedad. En el segundo se hace una descripción de los elementos técnicos y jurídicos que informan a la política fiscal, su fin social, así como la relación que la misma tiene para la protección social.

En el tercer capítulo se explican los elementos que determinan la flexibilización laboral, sus antecedentes y los efectos sobre la cobertura social de los trabajadores; en el cuarto, se aborda la evolución de la cobertura social en Guatemala; mientras que en el quinto se explican los desafíos y oportunidades que presenta la seguridad social a la política fiscal del Estado.

Con el trabajo de tesis se considera haber logrado establecer que a pesar de la tendencia a la reducción de las funciones sociales del Estado a nivel general y de la flexibilización de las relaciones laborales en el plano particular, la seguridad social debe ser una política de Estado orientada hacia la superación de la pobreza y la indigencia, así como a garantizarle a los guatemaltecos una vida digna a partir de contar con una cobertura universal de la seguridad social.

CAPÍTULO I

1. La seguridad social

Desde sus inicios los modelos de seguro social tuvieron como finalidad primordial el cuidado físico e intelectual de la fuerza de trabajo asalariada y su familia, por esta razón la seguridad social es concebida como una variable controlada dentro del proceso de industrialización. Esto tiene que ver principalmente con el financiamiento tripartito del Estado, empleador y trabajador en función del tipo de riesgo cubierto.

Los aspectos doctrinarios de la previsión social implican primero, una serie de propuestas que conforman una descripción total del concepto y en segundo lugar la estructura de esas argumentaciones de tal forma que permitan de ellas obtener nuevo conocimiento que permita su desarrollo.

Los puntos clave de la seguridad social están dados, primeramente por la acción, que implica movimiento inmediato o toma de decisiones en este momento con un fin, mismo que constituye la segunda parte de la definición y que se refiere a la atención de contingencias o necesidades previsibles. A su vez contingencia es una palabra perfectamente asimilada en el mundo actuarial, en el sentido de que representa la posibilidad de que una cosa suceda o no, es decir existe incertidumbre de que esa cosa ocurra o no y además se puede especificar que ocurra en un plazo predeterminado.

1.1. Definición de seguridad social

La definición de seguridad social es compleja, puesto que surge de la concepción de ayuda y socorro, pasando por la previsión, hasta llegar a la creación de los sistemas de seguros sociales.

La seguridad social, es un derecho que le asiste a toda persona de acceder por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad y asegurarle a los ciudadanos niveles mínimos de dignidad de vida. Como consecuencia, cada nación o país se ha organizado con el objeto de configurar variados modelos al servicio de los trabajadores, puesto que los programas de seguridad social deben estar incorporados siempre en la planificación o plan general de cada nación, por lo que casi siempre se han efectuado políticas para implementar y desarrollar un sistema de seguridad social justo y equitativo.

“La seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causas de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a los familiares con hijos”.¹

¹ Durand, Paul. **Introducción a los seguros sociales**, pág. 55.

Se puede deducir de lo escrito que la seguridad social se esfuerza por mejorar el nivel de vida de los situados en inferiores condiciones económicas y que garantiza al individuo un nivel de vida suficiente de acuerdo con las condiciones generales del país, por lo que su objetivo es proteger la salud, la familia, la vejez y el trabajo, siendo universalmente reconocida como una necesidad fundamental de la humanidad, a partir de brindar una contribución determinante para la instauración de una mejor justicia social sin la cual no puede existir una paz duradera.

Sin duda, la seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad, debido principalmente a que es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social del Estado y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza.

“La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas”.²

² **Ibid.**

No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo, por eso existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados.

Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica, esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico, porque la función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social.

“Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias, los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito y para que exista esa confianza, es esencial un buen gobierno, y una buena administración del Estado”.³

En este sentido, es bueno resaltar que hay mucha controversia sobre los efectos sociales y económicos de la seguridad social, y la mayor parte de los debates actuales se centran en sus efectos negativos. Se dice que la seguridad social disminuye la motivación para el trabajo y el ahorro, que reduce la competitividad internacional y la creación de empleo y que induce a la gente a retirarse prematuramente del mercado de

³ Mesa Lago Carmelo. **Regímenes pensionales en el cono sur y en área andina**, pág. 27.

trabajo. Pero en contraposición a esto, puede considerarse también que la seguridad social tiene una serie de efectos económicos muy positivos, porque puede contribuir a la capacitación para obtener ingresos y aumentar el potencial productivo de las personas, puede contribuir a mantener una demanda efectiva en el ámbito nacional, también, puede ayudar a crear condiciones en las que pueda prosperar una economía de mercado, en particular alentando a los trabajadores a aceptar las innovaciones y los cambios.

Los mecanismos mediante los cuales la seguridad social influye en el desarrollo socioeconómico se refieren al comportamiento de la gente, como trabajadores y personas que buscan trabajo, ahorran e invierten en valores y como miembros de la sociedad civil, así como a las decisiones de las empresas y al funcionamiento de los mercados, incluida la determinación de los salarios y de los precios.

“En el caso del mercado de trabajo, la protección social influye sobre la proporción de la población que interviene en él. Las prestaciones pueden contribuir a que la gente abandone la población activa, por ejemplo, cuando existe la posibilidad de la jubilación anticipada. Esto, sin duda alguna, está relacionado a los cambios en los fines de la seguridad social derivados de las transformaciones en la organización del trabajo y proceso del trabajo, confrontándose dos ideas fundamentales productividad y protección en las condiciones de la prestación del servicio remunerado. Puede añadirse que, aunque se consideran aquí los efectos sobre la productividad de los trabajadores,

esto no resta importancia en modo alguno al hecho de que la protección social se justifica primordialmente por sus repercusiones en el bienestar de los trabajadores”.⁴

Tomando en cuenta la aseveración anterior, se puede considerar que la productividad y estabilidad social han sugerido que la seguridad social contribuye al crecimiento económico al elevar la productividad laboral y mejorar la estabilidad social, esto porque varios tipos de seguridad social son particularmente pertinentes con respecto a la productividad laboral, entre los cuales se encuentran sistemas de atención de salud que ayudan a mantener a los trabajadores en buen estado de salud y a curar a aquellos que se enferman.

Esta falta de una adecuada salud no sólo limita la capacidad del trabajador para hacer frente a las exigencias físicas de su trabajo, sino que da lugar además a ausencias por enfermedad y puede menoscabar seriamente la eficiencia incluso entre los que no se ausenten del trabajo, este cuidado de la salud también debe extenderse hacia los familiares de los asalariados, especialmente de la esposa y los hijos, con lo cual se contribuye a asegurar el buen estado de salud de la futura fuerza de trabajo.

Los sistemas de pensiones facilitan el retiro de los trabajadores de más edad, lo cual ayuda a evitar el problema de que siguen empleados cuando su productividad ha disminuido a un nivel bajo.

⁴ Reina Gallego, A. **Fondo de pensiones: presente y futuro**, pág. 18.

Las prestaciones monetarias de enfermedad contribuyen a la recuperación de los trabajadores enfermos al eliminar la presión financiera que los induce a seguir en actividad aun cuando están enfermos. También ayuda a mantener la productividad de los demás obreros al evitar la propagación de la infección.

“Los regímenes de seguros para casos de accidentes de trabajo -la forma más antigua y más generalizada de seguridad social- desempeñan un papel cada vez más importante en la prevención de los accidentes y las enfermedades relacionados con el trabajo y en la rehabilitación de los trabajadores que son víctimas de los mismos. Esas actividades de los regímenes de seguros, tienen considerable importancia para la productividad, dado el enorme número de días de baja atribuibles a riesgos para la salud que podrían evitarse”.⁵

De igual manera, las prestaciones de desempleo proporcionan a los trabajadores que carecen de él, el respiro necesario para poder encontrar un trabajo adecuado en el que puedan utilizar plenamente sus capacidades y su potencial; los servicios de empleo y formación conexos son también muy importantes a ese respecto. A estas premisas puede añadirse que pueden ser importantes los efectos más indirectos, porque la existencia de un buen sistema de seguro de desempleo crea un sentimiento de seguridad entre los trabajadores que puede facilitar en gran medida los cambios estructurales y las innovaciones tecnológicas que los asalariados pueden de otra forma percibir como una gran amenaza para sus medios de vida.

⁵ Durand, **Op. Cit**; pág. 57.

Siguiendo este orden de ideas, puede afirmarse que la seguridad social contribuye a crear una actitud positiva no sólo con respecto a los cambios estructurales y tecnológicos, sino también frente a los desafíos que plantea la globalización y a sus posibles ventajas en términos de mayor eficiencia y productividad más elevada.

Esto parece indicar que, las sociedades expuestas a más riesgos externos exigen un nivel más alto de protección social. La tendencia a la globalización y la seguridad social tienden así a reforzarse mutuamente, como resultado de un proceso irreversible que puede conducir a la flexibilización de las relaciones laborales.

Las necesidades previsibles pueden considerarse como todo aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir, o sea la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida; asimismo, pueden ser clasificadas de muchas formas y como suele ocurrir, cada forma depende del tipo de estudio que se realice.

Se puede encontrar que existen necesidades presentes y futuras, atractivas y repulsivas, físicas y psicológicas, etc. destacándose las necesidades presentes contra las futuras y las necesidades individuales contra las sociales; sin duda alguna lo más complejo de definir es lo relativo a lo social para devenir finalmente en el concepto de seguridad social.

“En el desarrollo del concepto de seguridad social ha influido decisivamente el derecho del trabajo, del que emanó con posterioridad la seguridad social. Tampoco puede separarse del derecho social que reconoce las diferentes formas de agrupación ni

tampoco del desarrollo de la responsabilidad civil o de los eventos económicos o políticos. La evolución de los sistemas de protección evolucionaron tomando en consideración que las acciones individuales (ahorro individual) podrían no ser lo bondadosas que debieran en virtud de los montos requeridos. Por ello tomaron como base antiguos conceptos como la mutualidad y los collegia romanos. Bajo estos esquemas de desarrollo se inicia la seguridad social como un bastión que no sucumbirá”.⁶

La doctrina señala diversos tipos de seguridad, clasificándola en sistemas individuales, sistemas colectivos y un sistema social, en donde el primero está representado por el ahorro y marcha unido a la concepción individualista de la vida social, una de cuyas manifestaciones consiste en hacer al hombre responsable único de su presente y de su futuro, de tal suerte, que cuando llegan los años de la vejez o la invalidez, debe apoyarse en sus previsiones de años anteriores.

Como afirma Paul Durand:”El ahorro es el más simple de los procedimientos utilizados para la cobertura de los riesgos y consiste en la renuncia a un consumo actual con vista a una necesidad futura. El ahorro individual es la forma mas primitiva (y no por ello menos efectiva) de previsión. Sin embargo el ahorro individual poco o nada dice sobre el uso de los recursos para aliviar posibles penas de congéneres, de hecho lo normal es que el ahorro individual se utilice fundamentalmente para satisfacción de necesidades propias (o familiares). Pero cuando el ingreso es exiguo, el ahorro es insuficiente como

⁶ Bernardoni, Mario. **Derecho del trabajo y de la seguridad social**, pág. 21.

para cubrir las necesidades de la vejez o de otros posibles infortunios, con lo que esta forma de previsión, en grupos de bajos ingresos luce incompleta”.⁷

Las personas que sienten la impotencia de ahorrar para enfrentar estas adversidades viven temerosas del futuro propio y de sus familias, por lo que la ayuda mutua o el mutualismo o la solidaridad, se han venido desarrollando desde tiempos remotos para complementar lo protegido.

Los sistemas colectivos de previsión incluyen la mutualidad pero se resumen en “Los métodos empleados por asociaciones o comunidades humanas, o por fundaciones o instituciones públicas y privadas, que se proponen contribuir a la solución del problema de la necesidad, presente y futura de sus miembros o de los seres que no son autosuficientes económicos”.⁸

Los fundamentos de la mutualidad radican en la naturaleza humana que nunca ha sido ni puede ser insensible al dolor de sus semejantes, de ello se desprende que la transición de la concepción individualista a la colectiva, inicia con el reconocimiento del principio de solidaridad humana.

El término seguridad social aparece por vez primera en la terminología jurídica en una ley votada por el Congreso de los Estados Unidos de América el 14 de agosto de 1935,

⁷ Durand. **Ob. Cit**; pág. 61.

⁸ **Ibid.**

denominada Ley de Seguridad Social (Social Security Act, por sus siglas en inglés) encontrándose como recomendación en la Carta Atlántica de 14 de agosto de 1941.

Para Walter Leen, citado por Orlando Peñate Rivero: “La seguridad social es el conjunto de medidas e instituciones destinadas a conferir a aquellos que se procuran una renta por su trabajo asalariado un derecho a la obtención de ciertas prestaciones, cuando ellos se encuentren en circunstancias determinadas que tengan por consecuencia privarles de todo o parte de su salario o de imponerles cargas que le sean difíciles de soportar”.⁹

Alonso Olea, define a la seguridad social como: "Conjunto integrado de medidas de orientación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables".¹⁰

Se puede resumir la definición de seguridad social, diciendo que la previsión contra riesgos está unida a la noción de solidaridad, en donde todos los ciudadanos deben participar en la consecución de la misma de manera eficaz, que sirva de base y soporte para la protección de aquellos ciudadanos más necesitados desde el punto de vista social.

⁹ **Orden económico y seguridad social. El futuro de la seguridad social en América Latina**, pág. 17.

¹⁰ **Instituciones de Seguridad Social**, pág. 18.

1.2. El origen de la seguridad social

Los sistemas de seguridad social deben tener un fin común dado por la satisfacción de las necesidades generalizadas entre los integrantes de un grupo o a la protección de ellos y su familia ante los posibles infortunios que inhiben o merman el desarrollo del proyecto familiar visto en grupo.

“Se encuentra que la seguridad social tiene su origen en el concepto de pensiones, el cual se introdujo en el siglo XVII. Concretamente surgió en Inglaterra en 1684 por motivo de la incapacidad de un encargado que envejecía. A lo largo de los veintiocho años siguientes, se desarrolló la práctica de la jubilación con arreglo a tres fases. En la primera fase un funcionario cedía su puesto a un sucesor que pagaba al antiguo funcionario una cantidad global o periódica. En la segunda fase, el pago de pensiones dejaba de ser personal, haciéndose cargo de él las autoridades públicas, siendo éstas las encargadas de satisfacer las pensiones. En la tercera fase, se establece el concepto de promedio, estableciéndose el fondo de pensiones, y naciendo así la responsabilidad colectiva”.¹¹

Leyendo al autor citado, se encuentra que una Instrucción del Tesoro Inglés, de 3 de mayo de 1712, estableció el principio de que el coste de las pensiones se cargaría a la colectividad de los nuevos funcionarios civiles, mediante cotizaciones periódicas constituyendo un fondo público.

¹¹ Cabrera, J. **Los sindicatos y la seguridad social**, pág. 13.

“En 1803 en otra Instrucción del Tesoro se estableció una forma más avanzada, siendo sancionada posteriormente por una Ley del Parlamento, por la que se establecía un sistema de pensiones para los funcionarios públicos no sujetos a cotizaciones. Sucesivamente, nacieron otras leyes parlamentarias que trataron problemas relativos a la distribución de los costes, relación entre prestaciones e ingresos, inflación, edad de retiro, etc.”¹²

Con estas normativas se introdujo un seguro de pensión legal con carácter obligatorio y se concedía a los asegurados un derecho legal absoluto, una pensión en caso de invalidez o al alcanzar los sesenta y cinco años de edad, figurando programas especiales relativos al seguro de vejez.

La aparición de las pensiones en los demás países corresponde al siglo XX, donde el desarrollo de las mismas ha sido muy destacado. Por lo tanto, se puede afirmar que las pensiones en su vertiente social tienen una vida de menos de un siglo.

1.3. Importancia de la seguridad social

Las dependencias a que el hombre se encuentra subordinado, le repercuten durante toda su vida, afectando también a su familia, resultándole, por tanto, necesarias las prestaciones familiares. Estas pueden ser clasificadas atendiendo a los diferentes riesgos que pueden cubrir, agrupándolas según coincidan el destinatario y beneficiario, o no coincidan.

¹² **Ibid.**

Se entiende por destinatario, desde un punto de vista económico - actuarial, aquella persona a quien va dirigida una determinada pensión, mientras que beneficiario es aquella persona que favorece un contrato de seguro.

Dos son las causas necesarias para iniciar la protección:

- “a) La existencia de un sujeto causante que fallezca, reuniendo una serie de requisitos previstos por el legislador.
- b) La existencia de unos sujetos llamados beneficiarios que son distintos a los destinatarios, que el legislador presume dependían económicamente del causante y que reúnen determinados requisitos. Estos destinatarios podrán solicitar y obtener la correspondiente protección”.¹³

Desde luego, se entiende con esas causas que en el caso de las pensiones de orfandad, el destinatario es el niño huérfano, mientras que los beneficiarios son los padres o familiares del tutelar, en donde corre la presunción de dependencia económica.

En las pensiones de invalidez coincide el destinatario con el beneficiario y se podrán definir como aquella cantidad actualizada que se asigna periódicamente a aquellas personas disminuidas físicas por causa de accidente, ya sea laboral o de otro tipo, con el objeto de cubrir sus necesidades económicas.

¹³ García Ninet, José. **La pensión de orfandad en el régimen general de la seguridad social**, pág. 737.

Es una realidad cotidiana que todo ser humano, para realizarse como persona, tiene, además de derecho al trabajo, el deber de trabajar en cuanto pertenece a una comunidad social y debe contribuir al desarrollo colectivo. Como compensación al trabajo percibe una remuneración y un derecho al descanso. Por tanto, es el trabajo el que legitima y fundamenta la protección de la tercera edad, mediante la defensa del derecho a la jubilación.

Esta realidad diaria permite establecer que se presentan dos momentos, siendo el primero el tiempo destinado a generar riqueza mediante la capacidad productiva del hombre, y el otro, el retiro o cese de aquella actividad, siendo un proceso que determina a todas las personas pasar de una actividad normal a una inactividad prácticamente total, dinámica que ocasiona problemas no ya sólo económicos sino sociales y psicológicos, por lo que las personas de edad que se encuentran jubiladas sienten, en la mayoría de los casos, una marginación familiar y social, que debe ser corregida.

“En materia de seguridad social los elementos conceptuales básicos se reducen a dos: el riesgo y las medidas de cobertura. El riesgo, a diferencia de la incertidumbre, tiene un carácter objetivo, es un acontecimiento que puede acaecer y se puede medir en términos de probabilidad, mientras que la incertidumbre tiene un cariz netamente subjetivo”.¹⁴

De lo dicho se puede colegir que el riesgo es el punto del que hay que partir, así como el objeto de la relación jurídica previa al evento. Este actúa como término

¹⁴ Durand. **Ob. Cit;** pág. 57.

individualizador del riesgo, es decir, como hecho previsto en la relación aseguradora. Mientras que el daño consiste en la lesión de un interés o, más concretamente, un evento es materialmente dañoso cuando provoca un desequilibrio económico, siendo las medidas de cobertura un derecho subjetivo del hombre que la sociedad debe garantizar, evitando los infortunios sociales que le puedan sobrevenir.

La seguridad social se manifiesta en función de la iniciativa que lo motive o los intereses que pretenda, por lo que puede tener un carácter tripartito (Estado, empresa y empleador), privado o complementario.

En el caso tripartido de la seguridad social, la misma se financia con aportaciones individuales de los trabajadores, los empresarios y estatales que cubran unos mínimos vitales, con unas características específicas, tipificadas por el legislador, tal es el caso de Guatemala.

Cuando la seguridad social es empresarial, la misma se desarrolla en dos líneas, siendo la primera desde el área de la empresa, cuando ha sido ésta la que ha motivado su desarrollo, mientras que la segunda es cuando el seguro individual o social es un negocio.

El régimen complementario es en general una entidad sin fines de lucro o entidades aseguradoras quienes realizan la gestión del aseguramiento, teniendo un carácter obligatorio para aquellas empresas que tengan implantado dicho régimen, aunque el sujeto pueda acogerse o no, según las características específicas del régimen

complementario, el mismo ha comenzado a funcionar en Guatemala en aquellas empresas en donde se le da la opción al empleado a pagar un porcentaje del seguro, siendo cubierto el complemento por la parte empresarial.

“El establecimiento de un sistema de pensiones complementario, paralelo a las prestaciones económicas de la seguridad social en el ámbito de las pensiones de jubilación, viudedad, orfandad e invalidez, supone un coste para aquellos sujetos económicos que intervienen. Este coste tiene el carácter de variable, ya que dependerá de la edad del trabajador, de la distribución del colectivo, de la evolución, movilidad o rotación de cada uno de los trabajadores que integran la plantilla aparte de otras circunstancias socioeconómicas de carácter general. El carácter variable del coste implica la dificultad de su evaluación en términos exactos, por ello la necesidad de su cuantificación en términos de probabilidad”¹⁵.

En el transcurso de la presente tesis, será la seguridad tripartita la que se estudiará puesto que es ésta el motivo del trabajo, así como el objeto de estudio sobre el cual se realizó la investigación y se realiza el informe final de tesis, debido principalmente a que la misma resulta siendo un conjunto de disposiciones legales que tutelan a la población de un Estado, la cual tiene derecho, bajo ciertas circunstancias, a determinadas prestaciones que tiendan a eliminar las causas y a reparar o atenuar las consecuencias de dichos eventos. Por eso resulta importante establecer la política social del Estado, a partir de establecer los elementos que definen su política fiscal.

¹⁵ Hueder, Kenneth: **El seguro de vida**, pág. 43.

CAPÍTULO II

2. Política fiscal

El Estado define una serie de políticas generales, estrategias y acciones para cumplir con las funciones constitucionales que tiene asignadas. El cumplimiento de sus tareas se encuentra en relación directa con los ingresos que posee, así como de las prioridades que tiene en su agenda, dependiendo de la orientación política del gobierno y de las prioridades que tiene el partido gobernante. Debido a ello, existe una relación directa entre las políticas públicas que plantea y la política fiscal del Estado con las prioridades de gasto público que realiza, a partir de lo cual se comenzará el presente capítulo describiendo las políticas públicas.

2.1. Las políticas públicas

Pese a la frecuencia del uso del concepto de políticas públicas, existen diferencias o imprecisiones importantes de las que pueden desprenderse equívocos analíticos y dificultades operativas, lo cual da como resultado que en la práctica tradicional, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder y de legitimidad gubernamental.

“Pero el concepto tradicional de política pública asigna un papel demasiado central al Estado. Es como si las autoridades políticas y administrativas tuvieran una posición

excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella. Se ha señalado que la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos y que la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central que no puede darse por sentada ni constituye un dato”.¹⁶

En esta tesis se considera que, aún con esas limitaciones, las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en la administración pública, como metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias, porque una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido a nivel gubernamental, incluso desde que el partido de gobierno se encontraba en elecciones.

“El concepto de políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución”.¹⁷

De lo dicho por el autor se puede establecer que en la definición se incluye políticas simples y también las que pueden agruparse a partir de referirse a un solo tema, pero que abarca varias políticas públicas, como la fiscal, la económica, la social y la política exterior, siendo la más importante de todas la fiscal.

¹⁶ Lahera Parada, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas**, pág. 14.

¹⁷ **Ibid**, pág. 16.

2.2. Importancia de política fiscal

La política fiscal es el conjunto de medidas e instrumentos que toma el Estado para recaudar los ingresos necesarios para la realización de la función del sector público. El propósito de la misma es darle mayor estabilidad al sistema económico, al mismo tiempo que se trata de conseguir los objetivos gubernamentales, por lo que la misma tiene dos componentes: los ingresos públicos y el gasto público.

El gasto público se ejecuta a través del presupuesto establecido por los distintos gobiernos y se clasifica de distintas maneras pero básicamente se considera el gasto neto y el gasto primario, siendo el primero la totalidad de las erogaciones del sector público menos las amortizaciones de deuda externa, mientras que el segundo no toma en cuenta las erogaciones realizadas para pago de intereses y comisiones de deuda pública.

“Este importante indicador económico mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir con la operación e inversión gubernamental con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo”.¹⁸

Dentro de los elementos que debe contemplar la elaboración de la política fiscal se encuentra la gestión tributaria, porque esta mide el conjunto de acciones en el proceso

¹⁸ Cunill Grau, Nuria. **La rearticulación de las relaciones estado-sociedad**, pág. 12.

de la actividad pública vinculado a los tributos que aplican los gobiernos, en su política económica, siendo el presupuesto la forma en que se manifiesta la misma.

El presupuesto es la herramienta más importante de la política fiscal, porque en él se especifican tanto los recursos destinados a cada programa como su financiamiento. Este presupuesto es preparado por el gobierno central y aprobado por el Congreso, es un proceso en el que intervienen distintos grupos públicos y privados, que esperan ver materializadas sus demandas.

Resulta un factor clave que las demandas sociales se concilien con las posibilidades reales de financiamiento, para así mantener la estabilidad macro económica. La pérdida de control sobre el presupuesto es fuente de desequilibrio e inestabilidad con efectos negativos insospechados.

“Los instrumentos tributarios probablemente deben reflejar, al menos en parte, sus efectos fundamentales sobre la estabilización económica, asignación de recursos y la distribución de la renta. Aunque los principios detrás de estas tres funciones del sistema tributario puedan servir de base al debate de política en los países en desarrollo, una consideración adicional, menos frecuentemente reconocida, también explica el patrón de tributación directa e indirecta observado en la práctica. Esta consideración adicional es la facilidad de administración de cada impuesto y el grado de cumplimiento de cada uno”.¹⁹

¹⁹ **Ibid;** pág. 14.

La política fiscal no agota su responsabilidad cumpliendo su papel en la estabilidad macroeconómica y el financiamiento estable del sistema de protección social. Por el contrario, participa activamente en el desarrollo e implementación de la institucionalidad pública en que operan las políticas y programas sociales. En otras palabras, la política fiscal no es neutra respecto de la institucionalidad de la protección social que se genera como consecuencia de su acción.

2.2. Responsabilidad fiscal y protección social

A lo largo de las últimas dos décadas, la responsabilidad fiscal ha adquirido una importancia creciente para el manejo económico, en especial, para la gestión de las políticas sociales.

La política fiscal macroeconómica tiene dos grandes objetivos: cumplir una función estabilizadora de corto plazo y asumir un compromiso de sostenibilidad a largo plazo, para lo cual el fortalecimiento de la disciplina fiscal a mediano plazo se ha centrado en la sostenibilidad financiera y no en la liquidez de corto plazo disponible para financiamiento. De hecho, la moderación del crecimiento del gasto fiscal en el tiempo disminuye las probabilidades de tener que realizar ajustes fiscales y permite un desarrollo más sostenido de la institucionalidad de las políticas sociales, pero cuando esto no sucede, donde primero se contrae el gasto público es en el área social.

Esto es particularmente preocupante si se piensa que en los momentos de crisis los pobres son los más afectados debido a la falta de medios para protegerse, tales como

activos financieros, y a los efectos directos de la disminución de sus ingresos del trabajo. A ello se suma que en las familias pobres el aumento del empleo en períodos de auge se produce en el sector informal.

En este contexto, a la política fiscal le corresponde desempeñar un importante papel mediante una mayor focalización en los grupos más vulnerables y afectados y, la búsqueda de un mayor papel contracíclico en los períodos de crisis, no obstante, la realidad es bastante diferente.

“En efecto, en la mayoría de las economías de la región la política fiscal no ha logrado desempeñar su función estabilizadora. En general, los gobiernos han adoptado una posición expansionista en períodos de auge, mientras que en períodos recesivos han aplicado políticas contractivas. Como consecuencia de ello durante las recesiones se reduce el gasto social destinado a los pobres. Este carácter procíclico de este gasto conduce a la falta de protección social en los tiempos difíciles, que es precisamente cuando más se necesita”.²⁰

Uno de los objetivos principales de la política fiscal ha sido el desarrollo y el financiamiento estable de las políticas sociales y del sistema de protección social. Por su parte, la reducción de la pobreza y de la indigencia y la lucha contra las inequidades han sido los ejes de la política social. Sin embargo, la pobreza aún es una realidad y los pobres siguen sin poder satisfacer sus necesidades básicas y vulnerables a que sus ingresos disminuyan drásticamente, por lo que el estancamiento de la distribución del

²⁰ Arenas de Mesa, Alberto y Julio Guzmán Cox. **Política fiscal y protección social en Chile**, pág. 126.

ingreso ha dado lugar a una polémica respecto de los mecanismos de que dispone la sociedad para hacer frente a un problema de esta magnitud que potencialmente cuestiona el funcionamiento del modelo económico y social.

Junto con la política monetaria y cambiaria, la política fiscal desempeña un papel crucial en la generación de las condiciones para el crecimiento económico del país, que es uno de los pilares fundamentales para alcanzar un nuevo nivel de desarrollo. En particular, la política fiscal favorece el crecimiento económico mediante su función estabilizadora de corto plazo y el compromiso de sostenibilidad a largo plazo. Al mismo tiempo, la política fiscal cumple una función preponderante en el financiamiento del gasto social.

En forma complementaria con el desarrollo económico, al Estado le corresponde una responsabilidad en el desarrollo social y cultural del país que se expresa en el apoyo a la generación de mayores oportunidades para las personas y la construcción de una red de protección social, especialmente para los que no tienen acceso adecuado a los bienes y servicios básicos y se encuentran más marginados. En esta línea se incluyen, entre otras, las políticas sociales sectoriales de educación, salud, vivienda y previsión, así como políticas sociales transversales tales como el desarrollo pleno de la mujer y de los niños en riesgo social y la erradicación de la pobreza.

Es fundamental que la política fiscal proporcione un financiamiento estable para el desarrollo de estas políticas de una manera permanente y eficaz, velando por la mayor eficiencia del gasto público y del impacto de los distintos programas en la población beneficiaria.

“En el primer caso, la política fiscal no sólo se ha preocupado de establecer los marcos presupuestarios para desarrollar un régimen de garantías en salud, sino que está prestando importancia a la definición de los lineamientos básicos del modelo de atención de salud deseado. Esto se ha traducido en un sinnúmero de decisiones relativas al fortalecimiento de la institucionalidad de la atención primaria, el mejoramiento de la gestión hospitalaria, la implementación de un sistema de remuneraciones ligado al desempeño de los funcionarios y el desarrollo de metas sanitarias”.²¹

La institucionalidad pública de los programas sociales es consecuencia de un conjunto de factores, entre los que cabe destacar los principios fundacionales del Estado moderno, las reformas estructurales de las décadas pasadas y las políticas fiscales aplicadas en los últimos años.

La evolución del desarrollo estatal ha significado un giro en el tipo de desarrollo de la actividad pública, que se ha traducido principalmente en una reducción significativa de las funciones productivas del Estado y en una redefinición de funciones con el sector privado, que en el ámbito de la prestación de servicios sociales es especialmente drástica. Junto con ello, el proceso de ajuste fiscal de los años ochenta implicó un duro aprendizaje de la importancia del control del gasto público y de la disciplina fiscal.

Los actuales desafíos apuntan a la asignación eficiente de los recursos fiscales en los programas públicos y sociales desde el punto de vista microeconómico. Al respecto, la

²¹ **Ibid;** pág. 128.

responsabilidad de la autoridad financiera del sector público no consiste tan sólo en gastar en condiciones de restricción presupuestaria, sino que en gastar en forma eficiente. Para ello es importante reconocer que las propias normas de administración financiera son determinantes para la adecuada gestión de las instituciones públicas.

“La forma en que se entregan los recursos y las responsabilidades y compromisos que vinculan a la autoridad financiera con los órganos gestores determinan en gran medida la eficiencia global de la asignación y uso de los fondos públicos. A diferencia de otros países, los cambios que se requieren respecto de la institucionalidad pública no se relacionan con esfuerzos por disminuir la dotación de personal o reducir déficit fiscales crónicos, sino más bien con incorporar sistemas y procedimientos de gestión que garanticen el uso más eficiente posible de los recursos públicos y que potencien el impacto agregado de las políticas sociales en la población beneficiaria. Por otra parte, la suma de prestaciones y programas individuales no necesariamente constituye un sistema de protección social. Éste es un problema que también afecta a la mayoría de los países de América Latina, entre otras razones, por la falta de una institucionalidad compartida, de una red de información que vincule los servicios de acceso, de una coordinación de organismos más profunda y de criterios de elegibilidad compartidos”.²²

Esto comprende la necesidad de fortalecer los pilares en que se sustenta un sistema básico de protección social: la coherencia y el acceso informado a los beneficiarios; la atención preferente a la familia; la focalización efectiva en los grupos más necesitados; el desarrollo de mecanismos de selección y condiciones de elegibilidad coherentes

²² Martínez, Daniel. **Los fondos de inversión social en Centroamérica y Panamá**, pág. 43.

entre los diversos programas y la existencia de una institucionalidad estatal adecuada y consistente para ello.

En este caso, a la política fiscal le corresponde armonizar el mantenimiento de los equilibrios fiscales y generar un mayor protagonismo y responsabilidad de los servicios públicos y no de la autoridad central. Asimismo, es preciso profundizar las medidas modernizadoras del proceso presupuestario y crear y mejorar los mecanismos que estimulan el desarrollo de la gestión pública.

Desde el punto de vista de la protección social, el tema tiene singular relevancia puesto que de no realizarse una correcta previsión de los compromisos fiscales futuros, se corre el riesgo de tener que sacrificar en un momento dado recursos destinados a fines sociales para cubrir pasivos que van haciéndose efectivos y crecientes en el tiempo. De ahí la importancia de considerar el manejo de los pasivos contingentes como parte de los aspectos de mediano plazo de las políticas de protección social.

El sistema de protección social se enfrenta también a nuevos desafíos como, por ejemplo, la transición demográfica y la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral lo cual sugiere la necesidad de concebir y aplicar una nueva estrategia para que los instrumentos y políticas destinados a favorecer a la población en extrema pobreza puedan alcanzar el objetivo de entregar una red básica de protección social.

La superación del desafío de reducir la indigencia dependerá en gran medida del ordenamiento institucional que determine cómo y dónde han de entregarse los

beneficios, a lo que hay que agregar una especial preocupación por la forma en que estos instrumentos llegan efectivamente a los beneficiarios.

Para disminuir la indigencia, posiblemente no baste con ofrecer instrumentos y beneficios, también es necesaria la aplicación de un enfoque proactivo, centrado en la demanda y en los beneficiarios, lo que puede aumentar la eficiencia de los mecanismos diseñados.

Al respecto, el sistema de seguridad social debería dar prioridad a la población indigente y la población pobre, en especial la población rural. Junto con el rediseño institucional del sistema de protección social será indispensable reforzar, profundizar y en algunos casos aplicar sistemas de información sobre las políticas de protección social.

La red básica de protección social sólo estará potencialmente limitada por las restricciones presupuestarias, puesto que son éstas las que limitan el valor de las prestaciones y el número de nuevos beneficiarios, por ejemplo, del sistema de pensiones asistenciales y del subsidio familiar.

Una manera de modernizar la red de protección social sería entregar más beneficios a quienes reúnan mayores calificaciones en el caso de la extrema pobreza, reafirmar sus derechos ante estos beneficios, lo que confirma aún más la necesidad de realizar un rediseño institucional para asegurar a estas familias sus derechos.

La aplicación de un enfoque de este tipo, unida a los demás desafíos que enfrenta la red de protección social, son la base de una nueva estrategia en materia de política social para reducir la indigencia y la extrema pobreza.

El gran desafío para resolver el problema de la pobreza y lograr un sistema de protección y seguridad social estable e integrado que facilite a las personas el acceso a la igualdad de oportunidades es un proceso de desarrollo económico sostenido, debido a que el desamparo social es un obstáculo que se interpone a cualquier idea de alcanzar una sociedad equitativa.

CAPÍTULO III

3. Flexibilización de las relaciones laborales

La dimensión y celeridad de las transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo, pueden ser resumidas en una sola palabra: flexibilización ó flexibilidad. En esencia, ese concepto hace referencia a mecanismos jurídicos, reformas y estrategias destinadas a quitar rigidez a la legislación laboral a fin de permitir que el factor trabajo se acomode o se adapte fácilmente a las necesidades y conveniencias del sistema productivo.

“En términos generales, la flexibilización laboral se manifiesta básicamente en dos formas: una externa, representada por la subcontratación, contratos por tiempo determinado o a medio tiempo, contratos a domicilio, lo que ha sido denominado en doctrina como empleo atípico, sinónimo del término precario utilizado por la Organización Internacional del Trabajo, es decir, la llamada flexibilidad numérica o externalización; y la llamada flexibilización interna o funcional, producto de la aplicación de técnicas modernas de organización productiva y la introducción de nuevas tecnologías, la cual se apoya en la polivalencia o polifuncionalidad del trabajador, que deja de ser visto como una prolongación de la máquina, para ser considerado como un ser polivalente, multifuncional, con derecho a la información, estimulado para participar

y decidir, y suficientemente capacitado y entrenado para agregar valor e incrementar la productividad".²³

Los antecedentes de esta flexibilidad se pueden encontrar en las políticas laborales de las grandes potencias (entre ellas Japón, Alemania, y Estados Unidos), las cuales emprendieron el camino de la reestructuración profunda de sus plataformas industriales, respaldados por el indetenible progreso científico tecnológico y organizacional, e impulsados por el imperativo de la competitividad.

Ciertamente, "la forma como ha venido evolucionando la organización del trabajo ofrece suficientes elementos para poder hablar de la crisis del taylor-fordismo, es decir, del conjunto de criterios y pautas desarrollados por Frederick Taylor y Henry Ford, que enmarcó la organización del trabajo y la producción a lo largo de buena parte de este siglo".²⁴

3.1. La definición de flexibilización laboral

El análisis de todo fenómeno debe partir de su conceptualización, por lo que necesariamente, el tema de la flexibilidad debe iniciarse con una definición sobre la misma.

²³ Alonso, Osvaldo Miguel. **La flexibilización laboral en Venezuela ¿nuevo nombre o nueva realidad?**, pág. 7.

²⁴ **Ibid**, pág. 15.

“Etimológicamente, el término flexibilidad alude a aquello que tiene calidad de flexible, y por flexible, entendemos aquello que se dobla fácilmente, que cede, que se acomoda sin dificultad”.²⁵

La premisa fundamental de la flexibilidad es que tanto la estructura organizacional tradicional, como el trabajador mismo, están experimentando una serie de cambios que los obligan a repensar sus estrategias y enfoques, para permitir un proceso de reajuste recíproco que apareja toda una nueva forma de expresión de los elementos tradicionales de la relación de trabajo.

Aún cuando en los primeros momentos fue tarea difícil elaborar una definición sobre flexibilidad, hoy nadie discute que la noción flexibilizadora se identifica con mecanismos jurídicos, reformas, y estrategias, cuyo objetivo es quitar rigidez a la legislación laboral a fin de permitir que el factor trabajo se adapte fácilmente a las necesidades y conveniencias del sistema productivo.

"Por flexibilización laboral entenderemos la tendencia generalizada de modificar por vía autónoma o heterónoma las reglas jurídicas de la prestación de trabajo, con la finalidad de ajustar el factor trabajo a las nuevas exigencias del sistema de producción".²⁶

Este cambio de reglas en la relación laboral le da la posibilidad a la empresa de contar con mecanismos jurídicos que le permitan ajustar su producción, empleo y condiciones

²⁵ De la Garza Toledo, Enrique. **Flexibilidad del trabajo, discurso y construcción social**, pág. 6.

²⁶ Hernández, Oscar. **Flexibilización y rigidez en la ley orgánica del trabajo**, pág. 10.

de trabajo ante las fluctuaciones rápidas y continuas del sistema económico, determinado por la demanda efectiva y diversificación de la misma, tasa de cambio, intereses bancarios, competencia internacional, las innovaciones tecnológicas y otros factores que demandan ajustes con celeridad, a lo cual los empresarios y los administradores de empresas le han denominado competitividad.

Del análisis de los diversos conceptos presentados se puede sintetizar los mismos en la presente tesis al considerar que la flexibilización laboral consiste en un conjunto de mecanismos de optimización de los recursos humanos, económicos, tecnológicos y físicos de la empresa, con tendencia a profundizarse y mantenerse en el tiempo, cuyo objetivo fundamental es la fácil adaptabilidad de las relaciones laborales a las exigencias económicas del mercado tanto interno como externo, dentro del marco de la juridicidad.

En efecto, y a fin de explicar la anterior definición, se puede afirmar que se trata de un conjunto de mecanismos cuyo objetivo es optimizar, es decir, permitir el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, económicos, tecnológicos y físicos de la empresa, al servicio de la producción.

Debe aclararse que la flexibilidad no es un fenómeno nuevo, sino que subyace y siempre ha estado presente en el mundo del trabajo, con tendencia a profundizarse cada vez más y a impactar de manera permanente la relación laboral presente y futura.

Se dice que la flexibilidad permite la fácil adaptación de las relaciones laborales, porque, precisamente, este fenómeno surge debido a la necesidad de acomodar, de amoldar el factor trabajo a las variaciones de la producción, en un mercado cambiante y dinámico, para satisfacer las exigencias que se imponen en el marco de una economía mundial globalizada.

“Estos recursos, alternativas o mecanismos siempre deberán estar enmarcados dentro del marco jurídico de la legislación del trabajo entendida en sentido amplio, como el conjunto de normas que regulan el hecho social trabajo, en el que figuran: la Constitución o Carta Fundamental, las leyes generales y especiales, los reglamentos, las normas provenientes de las negociaciones colectivas, del reglamento interno o del taller en la medida en que sea reconocido, y otras derivadas de los usos o costumbres industriales o profesionales, los instrumentos internacionales debidamente ratificados, tales como los convenios suscritos ante el órgano internacional por excelencia, la Organización Internacional del Trabajo, y aquéllos acuerdos y tratados suscritos con otros países en la materia laboral, que vistos como un todo coherente, conforman el cuerpo normativo del derecho del trabajo. Esta es la vía más indicada para evitar y limitar los efectos negativos que pudieran tener para el trabajador ciertas interpretaciones y aplicaciones de la flexibilidad”.²⁷

La flexibilidad es ciertamente un fenómeno complejo, que puede ser interpretado y aplicado de diversas formas, de acuerdo con las condiciones sociales, culturales, jurídicas, económicas, del sector productivo, etc., pero cuya característica es la

²⁷ Hoyos, Arturo. **La flexibilidad del derecho laboral**, pág. 517.

redefinición del concepto tradicional de la relación laboral, que puede ser entendida como un mecanismo de optimización de los recursos empresariales, dentro de la concepción ganar-ganar para todos los actores involucrados, pero preservando y profundizando el disfrute de los derechos laborales fundamentales. Dentro de esta concepción, la flexibilidad laboral se perfila como una propuesta interesante y creativa, capaz de generar una fuerte motivación al logro y suscitar una mayor integración del trabajador a la empresa; pero también puede ser entendida como sinónimo de precarización y desregulación, interpretación desafortunada que significa un retroceso a etapas superadas en el ámbito laboral, mediante la reedición de antiguas formas de explotación del hombre por el hombre, con exclusión del sistema de protección conquistado por obra de batallas legítimas libradas por la masa trabajadora y que se manifiesta a través del empleo precario o atípico y la subcontratación, con la consiguiente pérdida de los beneficios laborales, el incumplimiento patronal, salario insuficiente, la ausencia de seguridad social, entre otras.

Como se puede apreciar, la flexibilización del derecho laboral tradicional tiene dos caras o partes, siendo una positiva y la otra negativa. La parte positiva estaría representada en el hecho de que la flexibilidad permite a las empresas mantener su competitividad mediante el ajuste a las presiones externas, además de estimular la diversificación y expansión del empleo. Esto hace posible la supervivencia de la empresa, que a su vez, sustenta el empleo y el bienestar económico, y trae aparejados los beneficios adicionales de la estabilidad social y política.

Sin embargo, la flexibilidad laboral tiene una segunda cara menos atractiva que la anterior, que implica la abolición de una serie de garantías brindadas tradicionalmente a los trabajadores frente a un empleador que goza de mayor poder en la relación contractual; lo que a su vez va a generar el debilitamiento de un derecho que ha perseguido introducir elementos de coordinación en una relación de subordinación. El resultado es que el derecho laboral resulta disminuido e inconvenientemente desviado hacia la esfera de la acumulación capitalista, más que hacia la justicia distributiva que históricamente ha sido su hábitat.

En resumen, la flexibilidad puede entenderse de dos maneras:

- Como un mecanismo de optimización de los recursos empresariales (humano, tecnológico, económico), en función de una nueva manera de concebir el hecho social trabajo; respetando su dimensión humana;
- Como un mecanismo de eliminación de las conquistas, normas protectoras y garantías laborales de los trabajadores.

“La mayoría de los países industrializados (Francia, España, Italia, Inglaterra, Alemania, Suecia, etc.) han modificado sus normas laborales con la finalidad de dar cabida a la flexibilización; de hecho, el debate en torno al tema nació en el continente europeo. América Latina, en un contexto y con efectos muy diferentes a los de Europa, ha emprendido a partir de la década de los 80's, un proceso en cadena de reforma de las leyes laborales, a fin de adaptar sus normas a la avasallante ola flexibilizadora, bajo los argumentos de favorecer el empleo, la inversión y la competitividad internacional de las

empresas, argumentos de peso considerable en este deprimido y endeudado continente. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay, son algunos de los países cuyas legislaciones han dado cabida obligada a normas flexibilizadoras”.²⁸

Aunque en Guatemala, legalmente no se han implementado reformas en el Código de Trabajo para promover y alentar la flexibilidad laboral, en la práctica empresarial se han generado acciones orientadas a imponer de hecho la misma. Esta práctica constituye una de las más significativas fuentes de la flexibilidad laboral, si se toma en cuenta que el contrato de trabajo en la mayoría de los casos no es más que un contrato de adhesión que el más fuerte de la relación impone al más débil. Esta voluntad unilateral del empleador que se traduce en un relajamiento de la norma laboral en detrimento del trabajador, no sólo se manifiesta en el contrato de trabajo, sino también en el ejercicio de las variaciones en las condiciones laborales como prerrogativa del patrono, quien detenta el poder de dirección sobre el trabajador.

De igual manera, en Guatemala la más importante manifestación de flexibilidad laboral está dada por el incumplimiento de hecho de las leyes y normas del trabajo. Este tipo de flexibilidad y sus efectos nocivos sobre el trabajador se ve favorecida por las deficiencias que aquejan desde hace mucho tiempo tanto al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como a los órganos judiciales, por lo que se hace un imperativo la aplicación de correctivos que garanticen la adecuada protección del trabajador en estos dos ámbitos.

²⁸ Aparicio, Luís. **La reforma laboral en América Latina**, pág. 9.

3.2. Elementos de la flexibilización laboral

La flexibilización laboral es un tema multidisciplinario, en el cual convergen factores sociológicos, jurídicos, técnicos y económicos, por lo que cuenta con un nutrido y calificado grupo de expertos, profesores e investigadores pertenecientes a las universidades e instituciones más prestigiosas de los diversos países, quienes se han ocupado desde sus orígenes del tema de la flexibilización.

Al hacer referencia a la abundante literatura disponible, se hace imperativo recordar que ésta es de origen y carácter muy diverso, como diverso es el discurso y la práctica flexibilizadora, de la cual en esta tesis se considera pueden ser agrupadas en tres distinciones:

- a) El plano del discurso desde las cúpulas de diseño económico del Estado, regido por la doctrina neoliberal, para el cual la flexibilización del mercado laboral es una condición de eficiencia, competitividad y tendencia al equilibrio. Su concepción del trabajo como factor de la producción es fundamentalmente como costo, con exclusión absoluta de otros aspectos tales como las relaciones sociales, el conflicto con sus alianzas y rupturas, las diferencias cualitativas en el desempeño, etc. Este discurso se caracteriza por la sobredimensión de lo económico, que busca despojar al trabajo de toda condición humana considerándolo como simple mercancía, cuando de manera simplista promueve la eliminación al máximo de las restricciones impuestas al mercado de trabajo, con la consecuente flexibilización de la oferta y la demanda, y la supresión de

normas e instituciones protectoras del trabajador. Éste es básicamente, el enfoque de los órganos rectores de las finanzas internacionales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, así como de algunos gobiernos y de ciertos sectores de la dirigencia empresarial.

- b) El otro plano del discurso se ubica en la nueva ola de la administración empresarial, es decir, la sistematización occidental de las experiencias japonesas con su respectiva crítica al taylorismo, con énfasis, no en el mercado de trabajo, sino en el proceso productivo, y cómo hacerlo más eficiente. Este discurso opera a nivel micro de la empresa y se apoya en las nuevas formas de organización y el cambio de las relaciones laborales, al introducir tecnología blanda basada en la cultura organizacional, la identidad con la empresa, el espíritu de grupo, el involucramiento y la participación. Como denominador común, esta corriente de pensamiento enfatiza la necesidad que tienen las organizaciones de insertarse en un proceso de aprendizaje continuo, es decir, aprender a aprender, como imperativo ineludible en una sociedad basada en el conocimiento.
- c) Para concluir, se encuentra el plano académico, el cual se ocupa de las teorías emergentes sobre el postfordismo, cuyo punto en común es proclamar el fin de la producción en masa rígida y el advenimiento por diferentes vías como la producción en masa y especialización flexible, nuevas formas de organización del trabajo, y otras, de un nuevo modo de regulación, pero sin ignorar que ese mundo laboral flexible requiere de actores con capacidad de negociar en la vía hacia la creación, por consenso, de nuevas formas de regulación flexibles.

“Principalmente en América Latina, estas teorías trataron primeramente de cumplir el papel de marcos teóricos para la interpretación de la gran transformación, en consonancia con la tradición y necesidad latinoamericana de disponer de grandes marcos explicativos. No obstante, cuando la investigación empírica arrojó como resultado anomalías y distorsiones, estas teorías han jugado más el papel de norma a seguir en el futuro, de utopías, ideas por las que hay que luchar, a pesar de la discordancia actual con la realidad. Es interesante la afirmación, de que en este contexto, el científico social en vez de jugar el rol de testigo que verifica los hechos, se convierte en una especie de profeta. Estas teorías, no obstante su distancia con la realidad, tiene el mérito de dar direccionalidad a los conceptos, a la par de convertirse en grandes guías para la acción”.²⁹

Aunque el agrupamiento de las distintas corrientes sobre la necesidad de la flexibilización es nuevo, la propuesta de la flexibilidad en el ámbito de las normas internacionales del trabajo es una práctica de vieja data. Desde su creación en 1919, la Organización Internacional del Trabajo consideró la posibilidad de dotar de cierta flexibilidad a sus convenios y recomendaciones.

En este sentido, la Constitución de la OIT establece en su Artículo 19, ordinal 3º: “el deber de la Conferencia de tener en cuenta, al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, las diferencias existentes entre los países en aspectos tales como el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares que hagan esencialmente diferentes las condiciones de

²⁹ **Ibid**, pág. 13.

trabajo; al respecto, deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países”.

Desde 1946, la casi totalidad de los convenios adoptados contienen cláusulas de flexibilidad, lo cual se convierte en un imperativo al momento de redactar las normas universales, toda vez que tienen como destinatarios a un gran número de países que varían en cuanto a su grado desarrollo y sus sistemas jurídicos, pero sin que por ello se sacrifique su eficacia.

Son básicamente dos los aspectos a tomar en cuenta al momento de elaborar las normas internacionales, y a los que debe dirigirse la flexibilización: el primero, referido al nivel de las normas de fondo, en razón de la diferencia entre las condiciones económicas y sociales de los diferentes países, y el segundo, relacionado con los métodos de su aplicación, debido principalmente a la variedad de procedimientos, técnicas y costumbres jurídicas existentes en cada país. A su vez, la modalidad de flexibilización a implementar estará condicionada por estos mismos criterios.

3.3. Formas que asume la flexibilidad laboral

De acuerdo a lo descrito, se encuentran dos categorías o tipos de flexibilidad en el trabajo. Por una parte, se encuentra la llamada flexibilidad interna o funcional, identificada básicamente con las nuevas formas de gestión técnica-organizativas en auge y cuyo fundamento es el desarrollo de habilidades en los trabajadores, identificadas con las denominaciones de polivalencia, multifuncionalidad o

multihabilidades, que permite facilitar la rotación interna, es decir, el desempeño de los trabajadores en diferentes funciones del proceso productivo, en aras de la óptima utilización de la maquinaria y equipo.

Las ventajas de este tipo de flexibilización son evidentes e inmediatas para la organización de la producción: por un lado, es posible variar las calificaciones a fin de dar respuesta a los cambios en la carga y ritmo de trabajo, o del recurso tecnológico y por el otro, facilita la integración de tareas, alternativa o conjuntamente, tanto en el plano horizontal, es decir, entre funciones de igual nivel de calificación, por ejemplo, dentro del personal de mantenimiento y operación, como en el plano vertical, reuniendo funciones de distinto grado de calificación, tales como el control de calidad, preparación y operación de la máquina y, mantenimiento o programación.

“Este tipo de flexibilidad es propia de aquellas ramas industriales cuyas exigencias tecnológicas obligan a la mejora continua de las calificaciones, que por lo general son específicas de la empresa, lo que dificulta la existencia de mano de obra calificada en el mercado, situación que ha obligado a la gerencia a promover la polivalencia, mediante el entrenamiento y capacitación constantes, que le permita disponer de trabajadores polivalentes. El sindicato es pieza clave en la implementación exitosa de esta modalidad de flexibilización, no solo para permitir el avance exitoso del proceso, sino también para su incorporación en la convención colectiva”.³⁰

³⁰ Lucena, Héctor. **La reestructuración y las relaciones de trabajo en Venezuela**, pág. 14.

Por otra parte, está la llamada flexibilidad externa, en la que se distinguen a su vez, dos subtipos: el primero, la flexibilidad numérica; basada en la ausencia de estabilidad de la relación laboral, ya sea por la existencia de contratos por tiempo determinado, trabajo de medio tiempo, es decir, empleos casuales y de horarios flexibles, cuyo fin es adaptar el factor trabajo a las variaciones de la demanda y el segundo, el distanciamiento, que consiste en la subcontratación de determinados segmentos del proceso productivo, para permitir a la empresa concentrar sus recursos en áreas de ventajas comparativas.

“Estos tipos o categorías de flexibilidad pueden llevar aparejadas la flexibilización de los sistemas de remuneración, tales como el pago por conocimientos, por calificación, por productividad, etc., en lugar de los esquemas rígidos de tabuladores basados en el tipo de cargo y la antigüedad, con el objetivo de estimular la adquisición de calificaciones y remunerar la calificación y rendimiento individual sin elevar demasiado la cuota salarial total”.³¹

En cuanto al criterio a seguir para implementar uno u otro tipo de flexibilidad, debe señalarse que dependerá de una serie de factores condicionantes tales como el tipo de proceso productivo, la dinámica tecnológica de la rama de actividad, las calificaciones necesarias y la propia estrategia gerencial, junto a la acción sindical.

De acuerdo con esto, se encuentra que la subcontratación obviamente dependerá de la existencia de una red confiable y segura de subcontratistas a disposición del empresario, que le permitan producir en términos de calidad, y tiempo requeridos, en

³¹ **Ibid.**

tanto que la flexibilidad numérica sólo podrá implementarse en sectores productivos que no requieran niveles apreciables de calificación, a los que en nada afecte la temporalidad en la contratación.

Sin embargo, esta mano de obra no calificada, plantea un problema en el sentido de que la empresa se verá limitada en cuanto a las posibilidades de integrar tareas, debido precisamente a la inconveniencia de invertir en la calificación de mano de obra inestable, situación que afecta directamente a dichos trabajadores, y al movimiento sindical, cuyas organizaciones corren el riesgo de debilitarse debido a la disminución del número de afiliados.

Por último, debe señalarse, que los diferentes tipos de flexibilidad no son excluyentes uno del otro, toda vez que pueden darse de manera independiente o coexistir en una misma empresa, en la que se puede encontrar una plantilla fija de trabajadores entre los cuales se implemente la flexibilidad funcional, junto con otro grupo al cual se aplique el distanciamiento y la flexibilidad numérica.

Estas reflexiones permiten establecer que la flexibilidad cuantitativa externa se orienta a la fluctuación del personal de la empresa, de acuerdo con la demanda productiva. Para ello empleador solicita las reformas necesarias a la legislación laboral, que le permita amplia libertad en materia de despido, y la adecuación de la convención colectiva a la contratación temporal.

De igual manera, la flexibilidad horaria o cualitativa interna recurre a ajustes en la duración efectiva del tiempo de trabajo, mediante mecanismos tales como variaciones individuales, colectivas o estacionales, uso del tiempo parcial o trabajo intermitente, horas extras, etc.

Mientras que la flexibilidad funcional, como síntesis de las dos anteriores, consiste en la optimización del recurso humano, mediante su asignación en tareas diferentes de acuerdo con los requerimientos del proceso productivo, la cual se hace posible gracias a la polivalencia del personal y de los equipos, incluyendo los préstamos de personal a nivel interno de la empresa o entre empresas de la misma rama industrial.

El éxito de esta forma de flexibilidad hace imperativo un esfuerzo especial en materia de formación inicial y permanente, así como en la flexibilización de las formas organizativas y de gestión. Es común encontrarla asociada a fórmulas también flexibles en materia de remuneraciones, como una forma de reflejar los resultados de la gestión productiva en los salarios.

“En esencia, las diferentes flexibilidades consisten en sustituir la rigidez del contrato de trabajo, mediante diversos mecanismos cuya función es trasladar el vínculo laboral con el trabajador a otra empresa o patrono, tales como la figura del proveedor o la sociedad de trabajo temporal que emplea las personas necesarias a la producción, los contratos mercantiles entre el trabajador independiente y su antiguo empleador, con una doble finalidad: por un lado, liberarse del riesgo representado en las variaciones del mercado,

y por el otro, evitar el costo que significa las indemnizaciones y prestaciones que deben pagarse al trabajador con ocasión de la terminación unilateral del contrato de trabajo”.³²

En el caso del salario, la flexibilidad es vista por las empresas como un elemento motivador, el cual se expresa como vinculación del salario al desempeño, que se manifiesta en diversas formas, incluyendo el salario compensado por un correctivo ligado a la cantidad producida por el trabajador o bonos ligados a los resultados obtenidos.

Estas modalidades se combinarán de acuerdo con las características particulares de cada relación patrono-laboral y su resultado dependerá de la historia y comportamiento de esas relaciones, de sus estructuras de representación y del grado de conocimiento de las partes, acerca de la magnitud y complejidad de los cambios en curso.

Aun cuando, desde la perspectiva de la administración de los recursos humanos, estas formas de nuevo reaccionamiento obrero patronal es visto favorablemente, desde la visión de los asalariados, especialmente sindicalizados, es evidente que este tipo de flexibilización acarrea consecuencias nefastas para la clase trabajadora, nugatorias de los principios y conquistas más importantes del derecho del trabajo y de la seguridad social, por lo que se han visto obligados a exigir a los gobiernos establecer estrictas limitaciones, a fin de preservar las garantías del hecho social trabajo como derecho fundamental de la persona humana.

³² Von Potobsky, Geraldo. **La normatividad laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía**, pág. 27.

CAPÍTULO IV

4. Cobertura del seguro social en Guatemala

La seguridad social puede ser considerada como una de las necesidades fundamentales de los ciudadanos y está presente en múltiples formas en los procesos de desarrollo de las sociedades. Es notable que muchos elementos de las estructuras sociales, incluso desde sus formas ancestrales, fueron concebidos primordialmente para tratar los riesgos de la sobrevivencia diaria ya que desde épocas remotas han existido en los hombres, los sentimientos innatos de solidaridad y ayuda mutua, así como la inquietud de encontrar la mejor forma de lograr una convivencia humana, regulada por un derecho de justicia social.

Si bien en Guatemala no se habló seriamente de seguridad social sino hasta casi mediados del siglo veinte, en el año de 1906 se registra un adelanto que significó el Decreto 669, emitido el 21 de noviembre de aquel año, el cual contenía la Ley Protectora de Obreros Sobre Accidentes de Trabajo, la cual constituyó una interesante anticipación de la futura previsión social, hoy día ampliamente difundida.

Para inicios de 1944 se encontraba vigente la Constitución de la República de 1879 (derogada por el Decreto Número 18 de la Junta Revolucionaria de Gobierno el 28 de noviembre de aquel año). El artículo 16 constitucional, reformado en 1935, atribuía como función del Estado el fomento de la previsión y asistencia sociales mas aún no se hablaba de seguridad social.

“El adelanto más significativo en materia de seguridad social tiene lugar hasta después de la Revolución de octubre de 1944, con la cual se puso fin a la época de dictadura del General Jorge Ubico y se vislumbró una apertura democrática, que sirvió de plataforma para la implementación de instituciones ya vigentes en otras latitudes y largamente añoradas en el país”.³³

También se encuentra un gran avance en la cobertura social de los guatemaltecos en la Constitución Política de la República de 1945, la cual, siguiendo la línea de un constitucionalismo social, incluye en su texto los primeros esbozos de los derechos sociales en el país, por eso es que se ha dicho que la seguridad social fue uno de los logros de la revolución de octubre; aunque dicho texto constitucional no creaba un sistema de seguridad social como tal sino un seguro social, que se encuentra regulado en su Artículo 63 cuyo texto dice: “Se establece el seguro social obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor. Comprenderá por lo menos seguros contra la invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado”.

Para hacer funcionar el seguro social, en 1946 se crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- con la emisión del Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco De Seguridad Social, otorgándole al IGSS el carácter de órgano rector de la seguridad social en el país.

³³ Valenzuela Herrera, Augusto. **Seguridad social en Guatemala**, pág. 8.

Es hasta la promulgación y vigencia de la actual Constitución Política de la República de Guatemala que se afianza la seguridad social guatemalteca y ya no se habla de seguro social sino del régimen instituido como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria, cuya aplicación corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de acuerdo al Artículo 100.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, que de acuerdo al Artículo 1 de su ley orgánica su finalidad es: “aplicar en beneficio del Pueblo de Guatemala y con fundamento en la Constitución Política de la República, un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social de conformidad con el sistema de protección mínima”.

A este Instituto le corresponde llevar a la práctica la función de un sistema de seguridad social y, para ello, la Constitución Política de la República y las leyes le han concedido todas las facultades necesarias para cumplir con tan noble cometido.

En sus inicios, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social contaba con un programa materno-infantil y otro programa para accidentes laborales únicamente en la capital, hasta que en el año de 1956 se había extendido ya a diez de los veintidós departamentos del País.

En diciembre de 1947, la Junta Directiva aprobó el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes de Trabajo. Este programa se inició en Guatemala en enero de

1948. En 1949, el IGSS extendió y amplió su protección al accidente común, de causas y condiciones similares al de accidente de trabajo y, los concentró en un solo programa: Programa de Protección a los Accidentes en General, el cuál hasta en 1978 se extendió a todos los departamentos del país.

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

“Poco a poco fue ampliando la cobertura territorial así como sus servicios, los cuales, además de la maternidad y accidentes, se extendieron hacia las enfermedades específicas e invalidez. Para 1957 sus servicios cubrían a 255,548 personas (...) el 39% de la población económicamente activa de la región donde operaba. Hacia 1997, el IGSS ya contaba con 23 hospitales con 2,064 camas, así como 29 consultorios”.³⁴

El programa de protección a la Invalidez, Vejez y Sobrevivencia se aprobó en 1977, este programa incluyó además de los trabajadores particulares, a los trabajadores del Estado pagados en planilla afiliados al régimen del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En 1988 se dicta el Decreto que regula actualmente las clases pasivas del Estado.

³⁴ **Ibid**, pág. 10.

El Centro de Atención Médica Integral para pensionados – CAMIP- fue instituido por la Constitución Política vigente desde 1986, el mismo comprende la cobertura gratuita del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en atención de salud a las personas que tengan derecho a recibir del Estado jubilación o pensiones, de conformidad con la Ley de Clases Pasivas.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se encuentra organizado sobre la base de tres órganos superiores: la Junta Directiva, la Gerencia y el Consejo Técnico. Cuenta también con otras dependencias administrativas que le permiten cumplir con sus funciones.

La Junta Directiva constituye el órgano supremo, está integrada por seis miembros titulares y seis suplentes, integrándose de manera que se encuentren representados los empleadores, el Estado y los trabajadores.

La Gerencia está integrada por un gerente (titular de la gerencia), nombrado por la Junta Directiva y, uno o más subgerentes que se encuentran subordinados al gerente, los cuales lo sustituyen en caso de ausencia. La gerencia es el órgano ejecutivo del Instituto, le corresponde la administración y gobierno de éste así como la ejecución de las decisiones tomadas por la Junta Directiva. El Gerente ostenta la representación legal del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, misma que puede delegar total o parcialmente en los subgerentes y mandatarios judiciales. Para administrar y gobernar cuenta con el apoyo de seis direcciones generales, las cuales, a su vez están integradas por departamentos, divisiones y secciones.

El Consejo Técnico se encuentra integrado por un equipo de asesores que ejercen funciones consultivas, emitiendo juicios apegados a la técnica de su ciencia. Los miembros del consejo técnico son nombrados por el Gerente, con la anuencia de por lo menos cuatro miembros de la Junta Directiva y a él someten dictámenes relacionados con la calidad de funcionamiento del Instituto y propuestas de mejoramiento. De acuerdo con sus objetivos, contribuye con la Junta Directiva y la Gerencia rindiendo informes útiles a aquellos para resolver problemas de orden técnico.

“Para la correcta aplicación de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en cuanto al funcionamiento interno de éste y los beneficios que son otorgados por el régimen, la Junta Directiva del Instituto dicta, a propuesta del Gerente, los reglamentos necesarios para normar tales cuestiones. Las reglamentaciones se encuentran contenidas en Acuerdos de la Junta Directiva que son publicados en el Diario Oficial y son de aplicación general”.³⁵

La dinámica del régimen de seguridad social va desenvolviéndose en torno a las funciones de la Junta Directiva, íntimamente relacionadas con las de la Gerencia. Los procedimientos administrativos originados por la prestación de los beneficios contenidos en los programas del régimen de seguridad social son tramitados ante la gerencia y la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y su revisión judicial corresponde a los Juzgados de Trabajo y Previsión Social conforme a la ley.

³⁵ **Ibid**, pág. 11.

Para su adecuado funcionamiento, el régimen de seguridad social guatemalteco es nacional, unitario y obligatorio, para lo cual el Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen tienen obligación de contribuir a financiarlo.

El Artículo 38 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social determina precisamente ello: “El régimen de Seguridad Social debe financiarse así: “Durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores, de los patronos y del Estado”.

Cada programa brindado por el régimen tiene su propia regulación con relación al aporte que cada sector debe hacer para el financiamiento de las prestaciones. La Ley citada establece un promedio de contribuciones para cada sector. Al Estado le demanda el 25%, a los trabajadores 25% y a los patronos 50%; la misma ley aclara que, atendiendo a la necesidad de los beneficiarios y su capacidad contributiva, estas proporciones pueden ser variadas.

Con relación a este punto, el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social establece: “El régimen de Seguridad Social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) Maternidad; c) Enfermedades generales; d) Invalidez; e) Orfandad; f) Viudedad; g) Vejez; h) Muerte; e i) Los demás que los reglamentos determinen.”

A partir de este mandato legal, el régimen de seguridad social guatemalteco cubre las áreas de servicios de salud, en donde se lleva a cabo la promoción de la salud, la lucha contra las enfermedades, la atención a los accidentes y sus consecuencias, así como la protección a la maternidad; mientras que en el área de servicios pensionales se atiende la protección en caso de invalidez y vejez, además del amparo de las necesidades creadas por la muerte.

El programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia –IVS- se encuentra regulado por medio del Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia contenido en el Acuerdo 788 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Con este programa se beneficia a los trabajadores de patronos particulares, incluidos los trabajadores de empresas descentralizadas del Estado y de trabajadores del Estado pagados por planilla, así como a los afiliados al régimen que reúnan los requisitos específicos que el reglamento contiene para cada prestación.

La protección de este programa se traduce en prestaciones económico-dinerarias pagadas por meses vencidos al asegurado o sus sobrevivientes para subsanar los daños que ocasiona el acaecimiento de los riesgos que cubre, que son la invalidez, la vejez o la muerte.

Para recibir la pensión por invalidez, el asegurado deberá ser declarado inválido o incapacitado para trabajar conforme a los exámenes y estudios practicados por los médicos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El derecho a la pensión

comienza a computarse a partir de la fecha que se fije como primer día de invalidez. Asimismo, el Reglamento regula que, atendiendo a su edad, el asegurado debe tener un mínimo de contribuciones mensuales al programa acreditadas dentro de cierto período anterior al primer día de invalidez.

La pensión por vejez corresponde a aquellos asegurados que, pasada determinada edad, ya no se encuentran empleados. Para tener derecho a la pensión por vejez, es necesario que el asegurado haya pagado, como mínimo, ciento ochenta contribuciones mensuales al programa; asimismo, haber cumplido la edad mínima que le corresponda de acuerdo a las edades y fechas que establece el Artículo 17 del reglamento.

Cuando acontece la muerte de un afiliado al programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, sus beneficiarios pueden acceder a lo siguientes servicios: a) una cuota mortuoria que sirven para los gastos de entierro y b) una pensión por sobrevivencia para la viuda o conviviente, los huérfanos u otros sobrevivientes como los padres cuando se pruebe que dependían económicamente del causante.

El Artículo 22 del Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social indica que el derecho a la cuota para gastos de entierro se adquiere cuando el afiliado tenga acreditados por lo menos dos meses de contribución al programa en los últimos seis meses anteriores a su muerte y se le prestará siempre que no tenga el mismo derecho a causa de otra prestación.

También tienen derecho a recibir la cuota mortuoria quienes hubieren tenido derecho a pensión de invalidez o vejez conforme los requisitos del Reglamento o bien, quienes ya hubiesen sido pensionados por invalidez, vejez o sobrevivencia.

Por otro lado, según lo indica el Acuerdo 466 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los afiliados tienen protección ante una enfermedad o la maternidad. Así, el Artículo 17 regula que en caso de enfermedad, tienen derecho a la protección brindada los trabajadores afiliados, el trabajador que se encuentre desempleado o con licencia sin goce de salario, cuando haya prestado al programa cuatro contribuciones, al menos, dentro de los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de aparición de la enfermedad, siempre que haga la solicitud dentro de los primeros dos meses de desempleo o licencia.

También se encuentran cubiertos los hijos del afiliado o del que se encuentre en período de desempleo o licencia que sean menores de cinco años.

Para el caso de maternidad de acuerdo con el Artículo 18 del Acuerdo 466, tienen derecho a los servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social la trabajadora afiliada, la esposa del trabajador afiliado o la mujer cuya unión de hecho haya sido debidamente legalizada, o en su defecto, la compañera que cumpla con los requisitos específicos establecidos en el reglamento respectivo, la trabajadora que se encuentre desempleada o la esposa o compañera del trabajador que se encuentre desempleado, siempre que la pérdida del empleo haya ocurrido durante el embarazo de la mujer; la

esposa o compañera del afiliado fallecido, que se encuentre en estado de embarazo en la fecha del fallecimiento de éste.

En términos generales, los beneficios brindados por el programa se traducen en prestaciones en servicio y prestaciones en dinero. Siendo las primeras las que brinda el programa incluyendo la asistencia médica que consiste en el conjunto de exámenes, investigaciones, tratamientos, prescripciones intervenciones médico quirúrgicas y otras actividades que correspondan a los programas de prestaciones del Instituto que sean necesarios para promover, conservar, mejorar o restaurar el estado de salud, prevenir específicamente las enfermedades, y mantener y restablecer la capacidad de trabajo de la población, tal como lo regula el Artículo 1 del Acuerdo 466 Junta Directiva.

Este servicio brinda, tanto en casos de enfermedad como de maternidad, asistencia médico-quirúrgica general y especializada, asistencia odontológica, servicios farmacéuticos, rehabilitación y suministro de equipo ortopédico y protésico, exámenes radiológicos, de laboratorio y demás evaluaciones accesorias, trabajo social, transporte, hospedaje y alimentación.

Las prestaciones en dinero que brinda el programa de Enfermedad y Maternidad constituyen subsidios aportados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a aquellos trabajadores que se encuentran incapacitados temporalmente para trabajar a causa de una enfermedad o de la maternidad, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos por los Reglamentos emitidos por la Junta Directiva del Instituto para optar al beneficio.

“Existe pues un subsidio por enfermedad que se concede únicamente a los trabajadores afiliados que tienen acreditadas tres contribuciones dentro de los seis meses inmediatos anteriores a aquel en que ha iniciado la enfermedad. El subsidio es otorgado a partir del cuarto día de incapacidad hasta por veintiséis semanas por una enfermedad prorrogable por trece semanas más atendiendo a la clase de enfermedad y el dictamen del médico del Instituto. El subsidio por maternidad se presta únicamente a las trabajadoras afiliadas que han contribuido en tres períodos dentro de los últimos seis meses inmediatos anteriores a la fecha en que se inicie el reposo prenatal, aún si no hacen uso de la asistencia médica brindada por el Instituto. El subsidio por maternidad equivale al cien por ciento del salario base de la afiliada y se paga durante treinta días antes de la fecha probable del parto (certificada por médico del Instituto) y durante los cincuenta y cuatro días siguientes a éste; la prestación del subsidio está supeditada a que la afiliada se abstenga de realizar cualquier actividad remunerada”.³⁶

La protección relativa a accidentes se encuentra regulada en el Acuerdo 1002 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el cual es el Reglamento sobre protección relativa a accidentes, donde se establece que tienen derecho a recibir los beneficios que otorga tanto los afiliados como sus parientes, entre los cuales se encuentra la esposa o mujer con quien el afiliado viva en unión de hecho legalmente reconocida, o bien, la mujer con quien, sin estar unido ni casado, el afiliado haya convivido durante el año anterior al accidente y que sea económicamente dependiente de él; y los hijos del afiliado que sean menores de cinco años de edad; este programa,

³⁶ **Ibid**, pág. 17.

al igual que en el caso de enfermedad y maternidad, incluye prestaciones en servicios y prestaciones en dinero.

4.1. Limitaciones en la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

En Guatemala, las acciones en materia de seguridad social, tanto la parte provisional como la relacionada con la prestación de servicio de salud, no son responsabilidad de una única institución o sector. Las acciones de previsión social son desarrolladas fundamentalmente por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, mientras que las de salud se encargan primordialmente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mientras que complementariamente las realiza el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

La evolución de la seguridad social y de las instituciones responsables de aplicarla en Guatemala hasta ahora no han podido llenar las expectativas y exigencias de la población y demuestran desde hace algún tiempo, una sensible necesidad de reforma y modernización. De allí que la pregunta ya no es, si es necesario reformar los sistemas, sino cómo y en qué plazo.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social enfrenta en la actualidad muchas críticas en relación a la prestación de servicios ya que los usuarios tienen que esperar varias horas para ser atendidos en un servicio de emergencia, tampoco se brinda un diagnóstico en tiempo por no practicar una evaluación consiente o ante el tedioso

papeleo que conlleva practicar determinados exámenes de laboratorio, ya que si son realizados por la propia institución nunca suelen ser fiables lo que lleva al desperdicio de recursos y así se podría seguir mencionando problemas que afronta esta institución debido, en su mayoría, a la falta de presupuesto. Todo esto ha provocado una serie de protestas lo que ha generado la intervención en el asunto de la Procuraduría de Derechos Humanos debido a la corrupción y malversación de fondos que ha enfrentado la seguridad social en Guatemala en los últimos años.

Una de las principales críticas realizadas en contra de esta institución es que virtualmente la totalidad de la población económicamente activa cubierta por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Sociales está en el sector formal, asalariado y predominantemente urbano o en áreas rurales con alta proporción de asalariados en actividades agrícolas importantes, por lo que la mayoría de la fuerza laboral informal no se encuentra cubierta por la seguridad social, a lo cual se suma que mas de la mitad de los departamentos, no tienen cobertura de enfermedad, maternidad y accidentes, debido a que son los menos desarrollados, mas rurales y aislados con concentración de población indígena no incorporada a la producción, teniendo como resultado que la mayoría de los niños mayores de 5 años y las mujeres no están cubiertos, determinando que el 63% de la población que es pobre tampoco está cubierta. Pero, además de estas barreras de cobertura, existen problemas administrativos y de financiamiento que impiden la extensión de la cobertura, de ahí que una de las tareas pendientes de dicha institución sea extender la cobertura poblacional, tanto en salud como en pensiones, eliminar los obstáculos institucionales y diseñar vías especiales para la incorporación de los grupos sociales y regiones que

no cuentan con seguridad social.

El Estado de Guatemala ha jugado un papel negativo en la seguridad social principalmente porque no ha contribuido regularmente como empleador y tercera parte, lo que se traduce en una enorme deuda, de igual manera ha obligado al seguro social a depositar sus fondos en la banca central sin indexar el capital principal y sin pagar interés o pagándolo pero con tasas reales negativas o ha forzado al seguro social a invertir casi todas sus reservas en papeles públicos sin valor.

“El Estado en Guatemala ha jugado un papel negativo en la seguridad social de varias formas:(a) no ha pagado su aporte como Estado al IGSS y tampoco la mayor parte del tiempo su contribución como empleador (adeudando más de un mil millones de Quetzales); (b) le ha cargado a EMA la atención de las clases pasivas del Estado sin pagar nada por estos servicios; (c) ha exonerado a las universidades y a las bonificaciones e incentivos a los trabajadores del pago de sus contribuciones al IGSS; y (d) obligó en 1986-1991 a depositar casi el 100% de la inversión del IGSS en el Banco Central sin indexación del principal y con tasas de rendimiento reales negativas”.³⁷

Es por tanto necesario un cambio drástico en el papel estatal, cualquiera que sea el tipo de reforma que se adopte, para que ésta pueda funcionar y tener éxito. Los aportes estatales deben usarse para extender la cobertura a los sectores de bajos ingresos y pobres.

³⁷ Mesa Lago, Carmelo. **La seguridad social en Guatemala: diagnóstico y propuesta de reforma**, pág. 104.

CAPÍTULO V

5. La seguridad social en la política fiscal del Estado guatemalteco en la actualidad

La seguridad social y en general el bienestar de los trabajadores y sus familiares que antes se tenían como fines, ahora en algunas situaciones, son sólo funciones subordinadas a la competitividad por cuanto los modelos de producción inquietan en el incremento del rendimiento, modificando jornadas laborales y la idea primigenia de seguridad industrial, hechos que de una manera u otra, influyen en el fin último del concepto y principios de la seguridad social que es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Esto ha llevado a que cada nación se organice con el objeto de configurar variados modelos al servicio de este objetivo.

La existencia de más de 6 millones de personas en situación de pobreza en Guatemala, junto con el nuevo panorama económico global, plantean significativos desafíos a futuro para el fortalecimiento del sistema de protección social y al crecimiento económico sustentado en una economía con fundamentos sanos. Los escasos resultados en materia de reducción de la pobreza entre 1998 y 2000, afectados por un panorama económico internacional adverso, muestran la relevancia de esta tarea.

Para hacer frente a los nuevos desafíos, el sistema de protección social en Guatemala deberá enfrentar un proceso de modernización e implementación de un nuevo orden institucional. Los esfuerzos de las redes de protección deberán ser coordinados y administrados de forma más eficiente y en una institucionalidad flexible y más descentralizada que permita este objetivo. El levantamiento de la información y la posterior creación de un sistema de información de protección social deberán ser pilares fundamentales que junto con una nueva institucionalidad pública para las políticas de protección social permitirán construir y consolidar un nuevo orden social en el país.

En una economía sana la política fiscal financia en forma equilibrada y sostenida el desarrollo de los sistemas de protección social. Estos son fuertemente más demandados, al menos el sistema básico de protección social, cuando existen contracciones de la actividad económica. De aquí la necesidad de tener una política fiscal contracíclica para potenciar, entre otras medidas de política económica, los sistemas de protección social en tiempos de crisis.

En Guatemala el desarrollo y financiamiento estable de las políticas sociales y del sistema de protección social ha sido uno de los objetivos principales de la política fiscal durante los últimos años. La reducción de la pobreza e indigencia, la política de igualdad de oportunidades y la lucha contra las inequidades han sido los principales ejes de la política social, lo cual no necesariamente ha significado progresos en esta materia, por lo que la pobreza aún es una realidad y los pobres continúan con

necesidades básicas insatisfechas y siendo vulnerables a riesgos de reducciones drásticas en sus ingresos.

Aunque un alto porcentaje de los trabajadores dependientes están cubiertos por todos los programas de la red de protección social, no sucede lo mismo con los trabajadores independientes, que dependerán de su protección de la red de hospitales públicos o bien, de acuerdo a sus posibilidades, los centros de asistencia y seguros privados.

En este sentido, tanto los sistemas contributivos como los no contributivos presentan distintos requisitos, en especial de evaluaciones socioeconómicas para los sistemas no contributivos. Los sectores informales, trabajadores familiares, temporales e independientes tienen un sistema de protección social inferior que los trabajadores dependientes, lo que se explica, entre otros factores, por las características de la población y del mercado del trabajo en el momento de origen de estos programas.

Un desafío que se plantea hacia futuro en este contexto, es la evaluación de modificaciones o rediseños para enfrentar la situación de estos grupos poblacionales.

5.1. El sistema de protección social y su efecto distributivo

El estancamiento en la distribución del ingreso ha provocado una importante discusión respecto de las distintas herramientas con que cuenta la sociedad para hacer frente a un problema de esta magnitud y que cuestiona en forma permanente el funcionamiento del modelo económico y social. En este contexto, proporcionar igualdad de

oportunidades a la población de modo que no existan limitaciones a priori para que cualquier individuo en base a su esfuerzo logre insertarse y desarrollarse socialmente, acceder al mercado laboral y al consumo de bienes y servicios, es la principal tarea de justicia social que enfrenta un sistema de protección social.

En este contexto, la política social se convierte en una herramienta para mejorar la distribución del ingreso, por lo que los subsidios monetarios del Estado se encuentran altamente focalizados en los grupos sociales de bajos ingresos. Es por esta razón que al incluir las transferencias monetarias que realiza el sector público se observa una mejoría en la distribución del ingreso.

El mayor impacto de la política social sobre la equidad se produce a través de la provisión de bienes como la educación y la salud, para lo cual los programas sociales deben ser focalizados, para que la distribución del ingreso mejore significativamente y tenga incidencia en los sectores más vulnerables de la sociedad.

“Numerosos estudios han destacado la incidencia positiva del gasto social, en especial educación y salud, en la distribución del ingreso, ya que además de contribuir en la reducción de la pobreza, contribuye a mejorar en el mediano plazo la distribución del ingreso al elevar el capital humano de las personas pobres. No ocurriría así con otro tipo de medidas redistributivas que si bien tienen impacto en el corto plazo no conducen

a una mejora permanente en la distribución de ingresos pues no generan una mayor igualdad de oportunidades en el mercado laboral ni socialmente”.³⁸

En síntesis, si bien la distribución de los ingresos autónomos se mantiene prácticamente sin variación, se encuentra un efecto progresivo de las políticas sociales en la búsqueda de disminuir la pobreza, lo que se produce esencialmente por la focalización de los subsidios de salud, educación y los subsidios monetarios.

5.2. Rol de la política fiscal en el desarrollo de la institucionalidad de la política social

La política fiscal, en conjunto con la política monetaria y cambiaria, desempeña un papel crucial en la generación de las condiciones para el crecimiento económico del país, siendo el crecimiento un pilar fundamental para alcanzar un nuevo nivel de desarrollo.

En particular, la política fiscal favorece el crecimiento económico por medio de su rol estabilizador de corto plazo y por medio del compromiso de sostenibilidad en el largo plazo. Esto se potencia, entre otros factores, mediante la generación de espacios para la iniciativa productiva de los privados y la creación de bases estructurales y regulatorias adecuadas.

³⁸ Arellano, José Pablo. **Políticas sociales y desarrollo**, pág. 92.

En este marco, caben las políticas de fomento de la competitividad de la economía en general, la generación de mayor competencia en los mercados, la profundización del mercado de capitales, el desarrollo exportador, la masificación de nuevas tecnologías, entre otras.

Paralelamente, la política fiscal cumple un rol preponderante en lo que se refiere al financiamiento del gasto social, como forma complementaria al desarrollo económico, por lo que el Estado, junto con los privados, tiene una responsabilidad en el desarrollo social y cultural del país a través del apoyo a la generación de mayores oportunidades para las personas y la construcción de una red de protección social, especialmente para los que no tienen acceso adecuado a los bienes y servicios básicos y se encuentran más marginados, de ello se deduce que en esta línea están incluidas, entre otras, las políticas sociales sectoriales de educación, salud, vivienda y previsión, las políticas sociales transversales, tales como el desarrollo pleno de la mujer, de los niños en riesgo social y la erradicación de la pobreza.

Es clave que la política fiscal otorgue un financiamiento estable para el desarrollo de estas políticas de una manera permanente y eficaz, velando por el aumento de la eficiencia del gasto público y del impacto de los distintos programas en la población beneficiaria; Sin embargo, la responsabilidad de la política fiscal no se agota en los roles de estabilidad macroeconómica y financiamiento estable del sistema de protección social, por el contrario, ella participa activamente en el desarrollo e implementación de la institucionalidad pública en la que operan las políticas y programas sociales.

En otras palabras, la política fiscal no es neutra respecto de la institucionalidad de la protección social que se genera como consecuencia de su accionar, por eso la política fiscal no sólo se ha preocupado de establecer los marcos presupuestarios en los cuales desarrollar un régimen de garantías en salud, sino que, con igual importancia, está participando en la definición de los lineamientos básicos respecto del modelo de atención de salud deseado. Esto se traduce en un sinnúmero de decisiones respecto del fortalecimiento de la institucionalidad de la atención primaria, el mejoramiento de la gestión hospitalaria, la implementación de un sistema de remuneraciones ligado al desempeño de los funcionarios y el desarrollo de metas sanitarias, entre otros aspectos.

En el caso del actual gobierno, su sistema solidario ha apostado por la creación de un nuevo sistema de protección social para enfrentar la pobreza extrema, desde una perspectiva integral que va más allá de la simple entrega de recursos para su operación. En efecto, a través de su red nacional, el sistema solidario supone un rol activo del Estado en la identificación de las familias más necesitadas con el objeto que los beneficios, subsidios y prestaciones públicas lleguen efectivamente a los que más lo requieren. Ello implica, además, la búsqueda de una articulación de las redes y servicios sociales del gobierno y de la oferta pública para los más pobres, de modo que sea posible atender las necesidades específicas de cada familia, mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas.

Aunque en la doctrina y el fundamento político de esta política social del gobierno, se ha evidenciado que en la práctica se ha vuelto un instrumento electoral, impregnado de corrupción y malos manejos, lo cual han evitado que la incidencia planteada en el plano

de los objetivos del programa no se cumplan, sin embargo, el discurso oficial reitera continuamente esa visión de solidaridad integral que fundamenta a la propuesta solidaria.

Es de recordar que la optimización del uso de los recursos fiscales no es independiente de la institucionalidad que exista, ya que esta última, la mayoría de las veces, condiciona la eficiencia del gasto público de los programas sociales. En el presente caso, la tendencia demuestra que aun cuando el gobierno canalice millones de Quetzales para estos programas de solidaridad su incidencia en la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la seguridad social serán mínimas.

5.3. Avances y desafíos

La institucionalidad social existente en la actualidad es la consecuencia de un conjunto de factores, entre los que se cuentan los principios fundacionales del Estado moderno, las reformas estructurales de las décadas pasadas y las políticas fiscales implementadas en los últimos años.

Las bases institucionales del Estado guatemalteco han permitido constituir un aparato público amplio, estable y funcional a las prioridades gubernamentales, aunque esta actividad estatal no siempre ha abordado tareas básicas en áreas como educación, salud, vivienda, previsión y protección social.

La evolución del desarrollo estatal ha significado un giro en el tipo de desarrollo de la actividad pública. Ello se ha traducido principalmente en una reducción significativa de las funciones del Estado y una redefinición de roles con el sector privado, especialmente drástico en el ámbito de la prestación de servicios sociales. Junto con ello, el proceso de ajuste fiscal de los años 80's implicó un duro aprendizaje de la importancia del control de gasto público y de la disciplina fiscal.

Los desafíos actualmente planteados van en la línea de la asignación eficiente de los recursos fiscales en los programas públicos y sociales desde el punto de vista microeconómico. En este contexto, existe consenso en que la responsabilidad de la autoridad financiera del sector público no es sólo gastar bajo una restricción presupuestaria, sino que gastar en forma eficiente. Para ello es importante reconocer que las propias normas sobre administración financiera ejercen una influencia determinante sobre la gestión de las instituciones públicas.

La forma en que se entregan los recursos y, las responsabilidades y compromisos que ligan a la autoridad financiera con los órganos gestores, determinan en gran medida la eficiencia global en la asignación y uso de los fondos públicos.

“Por otra parte, la suma de prestaciones y programas individuales no necesariamente constituye un sistema de protección social. Este es un problema que también presenta la mayoría de los países latinoamericanos, lo que se debe, entre otros factores, a la falta de una institucionalidad compartida, de una red de información que vincule ventanillas de acceso, de una coordinación organizacional más profunda y, de criterios

compartidos de elegibilidad. Estas carencias redundan en la duplicación de funciones y de costos administrativos que se traducen en ineficiencias del sistema. Las prestaciones muchas veces se concentran y permanecen en los beneficiarios más conectados a la red social, con los consiguientes problemas de falta de cobertura en la población potencialmente beneficiaria que se encuentra más marginada. Incluso más relevantes aún son las pérdidas de sinergia entre los distintos organismos por falta de coordinación en su accionar”.³⁹

Estos elementos también se manifiestan en Guatemala, con el agravante de que se ha incrementado el déficit tributario, obligando al Estado a ampliar la deuda pública, sin que sea acompañada de reformas fiscales para aumentar la recaudación tributaria y el adecuado manejo de los fondos públicos.

Para mejorar lo anterior se requiere generar claras directrices, donde la política fiscal tiene un rol preponderante, especialmente en el tema de seguridad social, en donde la alta dispersión institucional y programática en la acción pública constituye un desafío a abordar, donde la autoridad financiera del Estado puede y debe contribuir desde una óptica integral y transversal respecto de las funciones que desempeñan en la actualidad los distintos ministerios, servicios y programas sociales.

En este contexto, está la necesidad de fortalecer los pilares en los cuales se sustenta un sistema básico de protección social que sea coherente y de acceso informado para los beneficiarios; que el foco de intervención esté en la familia; que exista focalización

³⁹ **Ibid**, pág. 97.

efectiva en los grupos más necesitados; que se desarrollen mecanismos de selección y condiciones de elegibilidad coherentes entre los diversos programas; y que exista una institucionalidad del Estado adecuada y consistente para todo aquello.

En estas materias la política fiscal tiene la responsabilidad de armonizar la mantención de los equilibrios fiscales junto con la generación de mayor protagonismo y responsabilidad por parte de los servicios públicos.

La importancia creciente de la dimensión intertemporal de las finanzas públicas ha implicado un aumento de la atención hacia la evaluación y administración de los riesgos fiscales asociados a los efectos de los activos y pasivos del sector público sobre los flujos futuros de ingresos y gastos.

Desde la perspectiva de la protección social, este tema tiene singular relevancia, ya que si no se realiza una correcta previsión de los compromisos fiscales futuros, se corre el riesgo de tener que sacrificar en un momento dado recursos destinados a fines sociales para cubrir pasivos que van haciéndose efectivos y crecientes en el tiempo, especialmente cuando el gobierno de la república enfrenta demandas salariales de sus trabajadores, cediendo a presiones que incluyen mejoras en los salarios y en los servicios a los pensionados presentes y futuros, sin tomar en cuenta los efectos en el presupuesto de ingresos. De ahí la importancia de considerar el manejo de los pasivos contingentes como parte de los aspectos de mediano plazo de las políticas de protección social.

Por lo anterior, se debe tomar en cuenta que los distintos tipos de pasivos del sector público pueden ser clasificados según el riesgo fiscal asociado en cada caso, de acuerdo a dos dimensiones complementarias. La primera de ellas corresponde al carácter explícito o implícito de los mismos y la segunda, a su condición de pasivos directos o contingentes.

Se entiende por carácter explícito de un pasivo el que éste se encuentre reconocido contractual o legalmente. Por el contrario, hablamos de pasivos implícitos cuando lo que impera es más bien una obligación moral o una declaración de objetivos, como por ejemplo el compromiso de atender a los indigentes o carentes de previsión. La clasificación según el carácter directo o contingente de los pasivos obedece a la dependencia de un evento gatillador. Los pasivos directos se deben enfrentar siempre, es decir, independientemente de la ocurrencia o no ocurrencia de un evento gatillador. Los pasivos contingentes, por su parte, dependen de la ocurrencia de un determinado evento, como por ejemplo la quiebra o insolvencia de una institución financiera. En la mayoría de los países, los pasivos directos explícitos son comúnmente reconocidos, cuantificados y catalogados como pasivos. Ejemplos de ellos son la deuda pública externa y los gastos establecidos en la Ley de Presupuestos. Por su parte, los pasivos directos implícitos surgen, en la mayoría de los casos, como obligaciones del Estado derivadas principalmente de políticas públicas de mediano plazo, encontrándose dentro de esta categoría las pensiones asistenciales, en cuyo caso, existiendo una obligación

legal autodeterminada, el compromiso implícito del Estado es de carácter moral y social para con los indigentes carentes de previsión”.⁴⁰

Los pasivos contingentes implícitos no están oficialmente reconocidos y pueden ser el producto de objetivos políticos declarados o de presiones políticas de grupos de interés existentes en un determinado momento. Ejemplos de este tipo de pasivos son el rescate por parte del Estado de la banca privada ante una crisis financiera severa o el caso de pasivos generados por la ayuda a víctimas de desastres naturales.

“Los pasivos contingentes explícitos, en tanto, corresponden a los que más comúnmente se han denominado como pasivos contingentes propiamente tales. Ellos están explicitados de antemano por ley o contrato, pero la generación del gasto asociado y su magnitud dependen de que efectivamente suceda un evento determinado. Ejemplos de dichos pasivos son el caso de la garantía estatal a los depósitos, garantía de ingresos mínimos en concesiones y la garantía estatal de pensiones mínimas del sistema de pensiones administrado por el sector privado”.⁴¹

El aumento experimentado por este tipo de pasivos durante el último tiempo se debe en gran parte a la tendencia al cambio en el rol del Estado, que pasa de financiar y proveer servicios directamente, a garantizar que el sector privado logre determinados resultados, tales como la interconexión y el servicio eléctrico o la construcción y mantenimiento de carreteras.

⁴⁰ Arenas de Mesa, **Ob. Cit**; pág. 34.

⁴¹ **Ibid.**

5.4. Desafíos del sistema de protección social

En un panorama socio–económico en permanente evolución, el sistema de protección social deberá evolucionar conjuntamente para permitir una eficiente cobertura de las necesidades básicas de la población en situación de pobreza, así como una disminución de su vulnerabilidad frente a los riesgos individuales que repercuten en sus ingresos y frente a las fluctuaciones en la economía originadas tanto en factores internos como externos.

El sistema de protección social se enfrenta asimismo a nuevos desafíos como son, por ejemplo, la transición demográfica y la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral. Este contexto, sumado a un incremento de la tasa de indigencia, sugieren la necesidad de estudiar e implementar una nueva estrategia para que los instrumentos y políticas diseñados para beneficio de la población en extrema pobreza puedan alcanzar el objetivo de entregar una red básica de protección social.

En este marco de referencia, el sistema de protección social en Guatemala debería enfrentar un proceso de modernización e implementación de un nuevo orden institucional. Los esfuerzos de las redes de protección deberán ser coordinados y administrados de forma más eficiente y en una institucionalidad flexible y más descentralizada que permita este objetivo.

El levantamiento de la información y la posterior creación de un sistema de información de protección social serán pilares fundamentales que junto con una nueva

institucionalidad del Estado para las políticas de protección social son las claves que permitirán construir y consolidar un nuevo orden social para Guatemala.

Los progresos en materia social en la década de los noventa y la primera del dos mil diez, no fueron significativos, por lo que aún existen importantes tareas pendientes en relación a la superación de la pobreza e indigencia. Esta realidad plantea hacia el futuro enormes desafíos que implicarán una nueva etapa en el desarrollo de las políticas sociales, distintas a las realizadas en las dos décadas anteriores, que en gran medida pasará por un rediseño institucional del sistema de protección social.

La reducción de la pobreza y la igualdad de oportunidades es el principal desafío, para lo que será fundamental avanzar en la consolidación y profundización de las reformas implementadas en este período.

La modernización de la institucionalidad pública y su gestión será esencial para conseguir mejorar el proceso de asignación de recursos, de modo de garantizar el mejor uso de los recursos disponibles y llevar a cabo políticas de protección social eficientes y responsables en su focalización, implementación y financiamiento.

Uno de los principales desafíos en materia de protección social consiste en un rediseño institucional que fortalezca y ordene la institucionalidad estatal encargada del sistema básico de protección social, lo cual debe tener como eje al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en coordinación con los ministerios del área social.

Este rediseño deberá contemplar una revisión exhaustiva del conjunto de subsidios, transferencias, fondos y programas de apoyo actualmente existentes, diferentes tanto de las líneas centrales de los ministerios sectoriales (Educación y Salud), como de los programas contributivos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, con el objeto de desarrollar a partir de ellos un sistema de protección social bajo la responsabilidad de una única institución.

A nivel macro institucional implica concentrar en una institución la administración, recursos y diseño de políticas de la red de protección social. A nivel micro, la atención de beneficiarios mediante este mecanismo permitirá lograr una mayor integración de distintos ámbitos de la acción pública, una simplificación en el acceso a los beneficios al eliminar dependencias y procesos innecesarios y una acción integrada que en una perspectiva global mejore la focalización y eficiencia de la protección social.

El cumplimiento de los desafíos futuros de reducción de la indigencia dependerá en gran medida del ordenamiento institucional que determina cómo y dónde se entregan los beneficios, sumado a una especial preocupación sobre cómo estos instrumentos llegan efectivamente a los beneficiarios.

Por eso es importante tener claro que un enfoque puro de oferta de instrumentos y beneficios puede no ser suficiente para hacer frente al desafío de reducir la indigencia. Un enfoque proactivo, en cambio, en busca de la demanda y los beneficiarios, puede aumentar los grados de eficiencia de los instrumentos diseñados.

Esta dimensión de búsqueda de la demanda, necesariamente diseñada con un fuerte componente local, deberá además estar altamente coordinada desde el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el cual constitucionalmente está obligado a ampliar la cobertura social a toda la población guatemalteca.

Un segundo principio que debería estudiarse en el diseño de un nuevo orden institucional es el cambio de unidad o núcleo de focalización. La familia y no el individuo, puede convertirse en la unidad de referencia para la focalización de la acción pública. Este principio podría mejorar la focalización de la protección social al referirse a un concepto de ingreso familiar que de cuenta de una realidad familiar determinada, percibida como un conjunto global por el hecho de existir vínculos estrechos, y no como la suma de realidades individuales independientes, tal como se concibe en la actualidad la seguridad social.

Adicionalmente, la perspectiva familiar como ámbito de referencia para la protección social podría generar una mejor articulación de las distintas líneas de acción social y, por lo tanto, resultados más eficientes.

En este mismo sentido, se enmarca el criterio de focalización, tercer principio clave para el nuevo orden institucional del sistema básico de protección social. Si bien actualmente la gran mayoría de los programas de protección social alcanza un elevado nivel de focalización, aún existen importantes desafíos por atender en esta materia. Precisamente, los resultados alcanzados en las dos últimas décadas en materia de protección social muestran la importancia de una adecuada focalización y el impacto

redistributivo que los programas de protección social pueden alcanzar, para lo cual este es un aspecto central como medio para la superación de la pobreza.

En el futuro, la mantención de una adecuada focalización de los beneficios del sistema de protección social será uno de los elementos clave para alcanzar resultados exitosos en la reducción de la pobreza. Mientras más focalizada esté la acción pública, mayores y más pronto resultados se alcanzarán en materia social. En este sentido, la población indigente y la población pobre, especialmente rural, deberían posicionarse como grupos prioritarios en la focalización del sistema de protección social, para lo cual el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe, como primera medida, ampliar la cobertura de sus servicios a todo el territorio nacional, garantizando que los trabajadores en relación de dependencia se encuentren debidamente cubiertos, con lo cual se lograría un gran paso, que permitiría ampliar la cobertura a los trabajadores independientes como segundo peldaño de la protección universal.

Junto al rediseño institucional del sistema de protección social se hará imperativo un reforzamiento, profundización y, en algunos casos, implementación de sistemas de información de las políticas de protección social. El mecanismo de selección actualmente utilizado deberá ser parte de este proceso de adecuación para satisfacer correctamente las nuevas demandas de información y la eficiente focalización de los programas sociales.

Con un nuevo sistema de información y selección podrá perfeccionarse la evaluación y seguimiento de las políticas sociales, así como hacer frente a los procesos de transición

económicos, demográficos y sociales que requerirán de sistemas de protección social en permanente revisión y evolución, porque con este tipo de diseño se favorecerá una mayor integración de las políticas públicas, así como la coordinación de los esfuerzos sectoriales y, se evitará la duplicación de esfuerzos y recursos públicos.

El sistema de protección social debería integrar la oferta de subsidios y programas actualmente existentes, introduciendo los rediseños que correspondan y simplificando su acceso.

La red básica de protección social estará sólo potencialmente limitada por las restricciones presupuestarias, ya que son éstas las que limitan el valor y número de nuevos beneficiarios, por ejemplo, en la ampliación de las pensiones asistenciales y el incremento de la edad de los hijos de los trabajadores para el beneficio en el subsidio familiar.

Una estrategia modernizadora de la red de protección social sería entregar a la demanda más calificada de extrema pobreza, derechos ante estos beneficios, lo que potenciaría aún más la necesidad de un rediseño institucional para asegurar estos derechos a dichas familias.

Un enfoque de este tipo, en conjunto con los demás desafíos mencionados para la red de protección social, constituyen las bases de una nueva estrategia en políticas sociales para enfrentar la indigencia y extrema pobreza.

Otro importante desafío que enfrenta el sistema de pensiones está relacionado con las fuentes de financiamiento que usará el Estado para financiar la transición previsional y el déficit previsional futuro a partir de que el presupuesto del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social no puede hacer frente al incremento de los pensionados si las dependencias estatales y la iniciativa privada incumple con sus obligaciones, así como la dificultad que se le presenta a dicho Instituto al no poder incrementar la edad de jubilación de 60 a 65 años.

Actualmente no está claro en qué forma el Estado va a financiar el déficit de pensiones: con impuestos, deuda pública, o una combinación de las dos cosas. Financiar el déficit con deuda pública constituirá una carga para las generaciones futuras y los jóvenes, mientras que beneficiará a la actual generación y a los ancianos; financiar la deuda con impuestos colocará la carga en los hombros de la generación actual. Sin embargo, se debe buscar una solución a una realidad que limita la posibilidad de ampliar la cobertura del seguro social a nivel nacional de manera inmediata e impide que se logre la universalización del mismo a largo plazo.

CONCLUSIONES

1. Como resultado de la reducción del gasto público y el saneamiento de las finanzas estatales, el presupuesto social de los gobiernos ha sido el que más ha sufrido los efectos de los recortes presupuestarios, reduciendo con ello su incidencia en la lucha contra la pobreza, aumentando con ello la indigencia y acumulación de la deuda social del Estado.
2. El sistema de seguridad social en Guatemala ha enfrentado y enfrenta serias limitaciones para cumplir con sus funciones, debido principalmente a la deuda histórica que tiene el Estado y la iniciativa privada con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, lo cual ocasiona que la institución pueda, al menos brindarle un servicio óptimo a sus afiliados.
3. Otro problema estructural que enfrenta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es que desde hace más de veinte años, los recursos que tiene de reserva para cubrir sus obligaciones, han sido utilizadas por los gobiernos para enfrentar el déficit fiscal, lo cual ha desfinanciado a esta dependencia, la posibilidad de implementar programas de ampliación de su cobertura de servicios.
4. La dispersión de los programas sociales, unido a la ineficiencia y la ineficacia en el uso del presupuesto asignado a los mismos, ha limitado la incidencia de la lucha contra la pobreza y la indigencia en Guatemala, lo cual determina que no

se logre avanzar en la ampliación de la cobertura de la seguridad social en todo el país ni siquiera en los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia.

5. Hasta el presente, el Estado de Guatemala no ha logrado superar las dificultades financieras que le limitan la posibilidad de brindarle a los guatemaltecos una cobertura universal de la seguridad social, lo cual se ha debido principalmente a que no ha logrado establecer una reforma fiscal que le garantice financiar el presupuesto de gastos, especialmente del gasto social a partir de los impuestos.

RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con los ministerios sociales, debe redefinir el presupuesto nacional para que el mismo sirva como instrumento para garantizar la implementación de políticas públicas que le permitan cumplir con las obligaciones sociales de lucha contra la pobreza y la indigencia.
2. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a través de su Gerencia, debe implementar una estrategia política y jurídica orientada hacia la recuperación de las cotizaciones que el Estado y la iniciativa privada han dejado de aportar, para lo cual debe negociar con estas instituciones mecanismos de pago que garanticen al Instituto recuperar esa deuda millonaria.
3. La Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, debe negociar con el Presidente de la República y el Ministerio de Finanzas Públicas, para que se le devuelva el dinero de esa institución que han sido utilizados para enfrentar el déficit fiscal o que por lo menos le pague intereses de mercado sobre dicho capital mientras el Organismo Ejecutivo siga utilizando esos recursos.
4. El Presidente de la República a través de los ministerios sociales debe establecer una reestructura de los programas sociales, para que los mismos sean dirigidos por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, con criterios de eficiencia y

eficacia, para garantizar la lucha contra la pobreza y el avance en la ampliación de la cobertura de la seguridad social en todo el país.

5. En las propuestas de reforma tributaria que se encuentran discutiendo los sectores de la sociedad civil con el gobierno de la República, debe establecerse como acuerdo prioritario que los ingresos tributarios que se obtengan deben priorizar la financiación de la cobertura universal de la seguridad social, para todos los guatemaltecos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO OLEA, M. **Instituciones de Seguridad Social**. 5.^a ed. Madrid: Ed. Tecnos, 1974.
- ALONSO, Osvaldo Miguel y otros. **La Flexibilización Laboral en Venezuela ¿Nuevo Nombre o Nueva Realidad?** Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1991.
- APARICIO V., Luís. **La Reforma Laboral en América Latina**. Lima: Ed. Tiempos del Sur, 1996.
- ARELLANO, José Pablo, **Políticas sociales y desarrollo**. Argentina: Ed. Heliasta, 1980.
- ARENAS DE MESA, Alberto y Julio GUZMAN COX. **Política fiscal y protección social en Chile**. Chile: Ed. Revista de la CEPAL, 2003.
- BERNARDONI, M. **Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**. Caracas: Revista La Semana Jurídica, 2004
- CABRERA, J. **Los sindicatos y la Seguridad Social**. Río de Janeiro: Ed. Do Senac, 2002.
- CUNILL GRAU, Nuria. **La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: En búsqueda de nuevos sentidos**. Caracas Venezuela: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 4, 1995.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. **Flexibilidad del trabajo, discurso y construcción social**. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1999.
- DURAND, Paul. **Introducción a los seguros sociales**. Argentina: Revista Iberoamericana de Seguridad Social, 1955.
- GARCÍA NINET, José Ignacio. **La pensión de orfandad en el Régimen General de la Seguridad Social**. España: Revista Iberoamericana de Seguridad Social. Año XXV, núm. 3, 1976.
- HERNANDEZ, Oscar. **Flexibilización y Rigidez en la Ley Orgánica del Trabajo**. Venezuela: Ed. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 1992.
- HOYOS, Arturo. **La Flexibilidad del Derecho Laboral Tradicional. Tendencias internacionales recientes**. Montevideo: Revista Derecho Laboral, N° 147, 1987.
- HUEDER, S. S. y BLACK Kenneth. **El seguro de vida**. España: Ed. MAPFRE, 1979.

- LAHERA PARADA, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas.** Madrid: Ed. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Ministerio de Economía y Hacienda, 1989.
- LUCENA, Héctor. **La Reestructuración y las Relaciones de Trabajo en Venezuela. Los Efectos Laborales de la Reestructuración Productiva.** Venezuela: Ed. Valencia, 1996.
- MARTINEZ Daniel. **Los Fondos de Inversión Social en Centroamérica y Panamá.** Panamá: Ed. PREALC, 1990.
- MESA LAGO CARMELO. **Regimenes pensionales en el cono sur y en área andina.** Venezuela: Ed. Revista Nueva Sociedad, 1992.
- MESA-LAGO, Carmelo. **La seguridad social en Guatemala: diagnóstico y propuesta de reforma.** Guatemala: Ed. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2000.
- PEÑATE RIVERO, Orlando. **Orden económico y seguridad social. El futuro de la seguridad social en América Latina.** Caracas: Ed. CENAC, 1997
- REINA GALLEGOS, A. **Fondo de pensiones: Presente y futuro.** Madrid: Ed. Caja de Seguros Reunidos, 1980.
- VALENZUELA HERRERA, Augusto. **Seguridad social en Guatemala.** <http://www.unis.edu.gt/ap/fetch/seguridad-social-guatemala.pdf>
- VON POTOBOSKY, Geraldo. **La normatividad laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía.** Montevideo: Revista RELASUR OIT, 1995.

Legislación

- Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.
- Código de Trabajo.** Congreso de la República de Guatemala Decreto No. 1441. Tipografía Nacional. Guatemala, C.A.
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.** Congreso de la República Decreto No. 295. Editorial Piedra Santa. Guatemala Centro América.
- Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.** Congreso de la República Decreto No. 63-8. Guatemala. 1988.