

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MECANISMO COADYUVANTE EN EL LOGRO DE LA PAZ SOCIAL

Juan Virgilio ALVARADO HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Antecedentes de la seguridad social.* II. *Crisis de la seguridad social.* III. *La seguridad social y los acuerdos de paz.* IV. *La seguridad social como instrumento o mecanismo coadyuvante en el logro de la paz social.* V. *Conclusiones.* VI. *Recomendaciones.* VII. *Bibliografía.*

Con mucho agrado y satisfacción he recibido la invitación para participar en las VIII Jornadas Lascasianas, oportunidad en la cual decidí presentar una ponencia sobre “La seguridad social como instrumento coadyuvante en el logro de la paz social”, tema hasta cierto punto novedoso en nuestro medio, máxime ahora que los diferentes sectores se encuentran buscando los mecanismos para lograr una paz social duradera que den realidad a los Acuerdos de Paz firmados, y que culminaron el 28 de diciembre de 1997, entre el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, cuya aplicación no es sencilla y que de alguna manera se ve afectada no sólo por problemas de carácter interno sino también provenientes del exterior, especialmente de carácter económico, como lo es el proceso de globalización y el proyecto político-ideológico neoliberal.

Para un mejor enfoque del tema es conveniente partir del punto que, en Guatemala, al igual que en otros países, especialmente de Latinoamérica, el tema de la seguridad social, no ha sido o no se ha querido entender en su justa dimensión y alcances, especialmente, en el aspecto social, pues lejos de apoyarlo e impulsar su desarrollo, se le identifica como sinónimo de hospitales, burocracia e ineficiencia, y se pretende, bajo el pretexto de su reestructuración, despersonalizarlo y, en lugar de buscar que cumpla con sus fines para los cuales fue concebida, se deja de lado o se distorsiona el significado y funcionamiento de sus fines fundamentales como son la solidaridad, la redistribución de la riqueza y los caracteres de unidad,

nacional y obligatorio; todo ello, bajo el pretexto de impulsar el nuevo modelo de la subsidiaridad, en donde el bienestar es un asunto privado, responsabilidad de los individuos con lo que se retrocede a la etapa ya superada del funcionamiento de meros seguros privados, en donde los que más tienen y pueden pagar, indudablemente, saldrán mejor, dejando la acción pública reducida a programas mínimos y discrecionales para los pobres, quienes en definitiva saldrán peor.

Por tales razones, es conveniente referirme brevemente a algunos antecedentes de la seguridad social y a su crisis, para luego examinar lo acordado sobre el tema en los acuerdos de paz y finalmente analizar el fondo de la presente ponencia o sea por qué se sostiene que la seguridad social es un mecanismo o instrumento coadyuvante en la búsqueda de la paz social.

I. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. *Conceptuales*

Como dicen algunos autores:

La seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre, desde los albores de la Humanidad, pues generalmente El hombre se enfrenta a un mundo que no entiende y que le agrade constantemente, a lo que su agregan las enfermedades y por consiguiente la urgente necesidad de prevenirlas; al igual que las vicisitudes propias de la vejez y la imposibilidad de subsistir por sus propios medios.

De tal manera que la seguridad social es un conjunto de medidas destinadas a garantizar, en la sociedad, una protección adecuada contra ciertos riesgos a que está expuesta toda persona. Así, en 1951 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalando las normas mínimas y los objetivos de la seguridad social, afirmaba que “aquella se propone asegurar a cada trabajador o persona a su cargo, por lo menos, medios de subsistencia que le permitan hacer frente a cada contingencia que origine la pérdida involuntaria de ingresos del trabajador o que los reduzca de tal manera, que no pueda cubrir las necesidades de su familia”. Dentro de dichos riesgos están los accidentes de trabajo, la enfermedad, la maternidad, la invalidez, la vejez, la sobrevivencia y el desempleo, entre otros.

El ansia de seguridad ha sido el motor del desarrollo de la materia, según se desprende de las siguientes etapas:

A. Formas de protección indiferenciada

Comprende desde sus orígenes hasta la aparición de los seguros sociales. En este tiempo cabe destacar el ahorro como actitud individual, como previsión ante la adversidad, la vejez y la muerte. Pero particularmente deben mencionarse el cooperativismo y el mutualismo. Después de la Revolución francesa, comenzó a aplicarse la idea de asistencia pública, como función a cargo del Estado para mitigar las necesidades de los más pobres, pero ello constituyó un auxilio incompleto e inadecuado para la supervivencia decorosa del necesitado, que tampoco tuvo en el mutualismo respuesta suficiente a las necesidades sociales, las cuales se tornaron cada vez más aflictivas. También en aquel tiempo se buscaron soluciones en los seguros privados, y en cierta medida la responsabilidad civil, establecida en los códigos respectivos, vino a marcar el comienzo de la respuesta empresaria frente a ciertos daños que podían ocurrir a los trabajadores en la prestación de su actividad laboral.

B. Nacimiento y desarrollo de los seguros sociales

Comienza en 1883 cuando en Alemania, siendo canciller von Bismarck, aparece el primer seguro social. Se refería a la enfermedad y fue completado el año siguiente con un seguro contra accidentes del trabajo, y en 1889 con el de invalidez y vejez.

En esta etapa, se inician las legislaciones de carácter nacional y obligatorio, en donde los Estados fueron comprendiendo que tenían una función social y que uno de los medios de cumplir ésta era el de imponer medidas de previsión colectiva, en favor de la comunidad. Dichas legislaciones comprenden, especialmente, a los trabajadores asalariados, y parten de los siguientes principios: a) El salario es la única fuente de ingresos del trabajador, por lo que todo hecho que implique pérdida o disminución temporal o permanente de aquél, causa a éste y a su familia perjuicios trascendentes. En consecuencia, debe asegurarse al trabajador, hasta cierto límite, contra todos los riesgos sociales como enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y otros que, al ocurrirle, le afecten su salario; b) El sistema de los seguros sociales debe estar alimentado no sólo por las contribuciones de sus beneficiarios directos, los trabajadores, sino, también, por

las contribuciones de sus beneficiarios indirectos: los patronos y el Estado; c) Se trata de proporcionar los beneficios al monto de contribuciones de cada cual y no a sus necesidades o, mejor dicho, a lo que la sociedad realmente necesite que se le dé al respectivo beneficiario. Un ejemplo típico que ilustra esta cuestión es el caso de las pensiones de vejez, d) Aunque haya una coordinación con los servicios asistenciales y sanitarios del Estado, siempre existe, durante esta etapa, una separación entre aquellos y los de los seguros sociales, entre otras razones, porque la esfera de acción de éstos últimos se limita a un solo sector de la población: la clase trabajadora.

Tales seguros eran obligatorios, de origen legal, gestionados por entes públicos y dirigidos a proteger necesidades sociales, derivadas de los riesgos que normalmente pueden afectar al individuo legalmente determinado, empezando por los trabajadores asalariados.

C. Sistemas de seguridad social

Empiezan en la década de los treinta y tiene especial manifestación después de la Segunda Guerra Mundial.

El impacto decisivo en esta materia lo produjo el llamado “Plan Beveridge”, manifestado en Inglaterra por una comisión interdepartamental de seguros sociales, que presidía precisamente sir William Beveridge, con la finalidad de proponer reformas al sistema vigente. Aquel plan afirmó la unidad del seguro y se propuso abolir los estados de necesidad por medio de una mejor distribución de la renta, con beneficio para toda la población.

En esta etapa, lejos de existir un empeño en hacer justicia individual como ocurre en los regímenes de ahorro y en el seguro privado, que proporciona o intenta proporcionar al asegurado una pensión de vejez representativa del valor actuarial de sus propias contribuciones, la seguridad social persigue hacer justicia social, al otorgar a todos los cotizantes una pensión pareja, de carácter mínimo, que tiene la doble ventaja de dar protección a quien la necesita, por el hecho objetivo de necesitarla y no por la razón subjetiva de habérsela ganado, y de fomentar simultáneamente los hábitos de ahorro y de esfuerzo individual, puesto que la protección es mínima y no aspira, con realismo, a convertirse en una panacea universal susceptible de garantizar a todos los trabajadores de un país un descanso con base en un ingreso que los cubra contra todas las eventualidades que les puedan ocurrir cuando lleguen a edad avanzada.

En este sentido, cobran singular importancia los principios de solidaridad y subsidiariedad que conlleva la seguridad social, por lo que me permito recordar que solidaridad significa, en cierta medida, aplicar una interdependencia entre los individuos, con la indispensable necesidad de compartir algo de lo que se tiene, claro que dentro de límites adecuados, redistribuyendo de esa manera, la riqueza, lo que no siempre se comprende suficientemente. Es una solidaridad, que trasciende los grupos (empresariales, rama profesional, gremios) para comprender a todos los habitantes activos de la población, sin perjuicio de que como complemento se usen otros medios. Dicha solidaridad se asienta en dos grandes puntos que son: la cooperación entre semejantes, y la ayuda que se prestan los hombres, que se traduce en un grado de solidaridad entre jóvenes y viejos, empleados y desempleados, sanos y enfermos. En consecuencia, reallizarla es poner en práctica un deber colectivo, resultante de una ley natural. Sin embargo, a veces por egoísmo o por incomprensión, resulta difícil aceptar este principio y admitir la participación general en el combate a la necesidad, en proporción o en la medida de los recursos y posibilidades de cada uno, como una forma de distribuir los efectos económicos de las contingencias y de sus necesarias respuestas. En sí es una forma de cumplir con el principio genérico de justicia social.

Por subsidiaridad debe entenderse el hecho de que la seguridad social no pretende liberar al hombre de su obligación fundamental de hacer las provisiones necesarias para tratar de superar las contingencias sociales a que está sometido, sino de ayudarlo, facilitarle, orientarlo, para procurar que, coordinadamente, pueda atender a sus necesidades, aunque los requerimientos superen sus posibilidades individuales. Las prestaciones no son de uso obligatorio, sino derechos que pueden o no ejercerse o utilizarse. La subsidiaridad también se manifiesta en la limitación de las respuestas que ofrece la seguridad social a las diversas contingencias, para no reprimir o limitar la voluntad humana de superarlas o de saber que sólo tendrá una colaboración complementaria.

2. *Legales*

A. *Regulaciones constitucionales*

Como antecedente más inmediato de las disposiciones constitucionales sobre seguridad social, está el decreto número 47 del 27 de diciembre de

1944, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece como función de la Secretaría de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, la de procurar “la implantación y funcionamiento de los sistemas de seguro social, que cubran los casos de enfermedad, incapacidad, vejez, desempleo y muerte del trabajador.

Sin embargo, no fue sino hasta con el gobierno del doctor Juan José Arévalo Bermejo que se estableció el seguro social obligatorio y se incluyó la primer disposición constitucional sobre la materia. En efecto, en el artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente el 11 de marzo de 1945, se dispuso, que: “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 invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado”.

En el artículo 225 de la Constitución de la República de Guatemala de 1956, se supera el concepto del seguro social y regula la seguridad social, al preceptuar que: “El régimen de Seguridad Social es obligatorio y se norma por leyes y reglamentos especiales. El Estado, patronos y trabajadores están obligados a contribuir a su financiamiento, y a facilitar su mejoramiento y expansión”. Exceptuando dicho cambio, en todo lo demás el precepto constitucional conserva el contenido de la 1945.

En el artículo 141 de la Constitución de la República de Guatemala, de 1965, se regula con mayor amplitud y propiedad lo relativo a la seguridad social al disponer que:

Se reconoce el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la República. Su régimen se instituye en forma nacional, unitaria y obligatoria y lo aplicará una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y funciones propias de conformidad con su ley y sus reglamentos especiales. El Estado, los patronos y los trabajadores, tienen la obligación de contribuir a financiarlo y a procurar su mejoramiento progresivo. El Organismo Ejecutivo consignará anualmente en el presupuesto general de ingresos y gastos, una partida específica para cubrir la cuota del Estado por sus obligaciones como tal y como patrono, para con el régimen de seguridad social. Dicha partida, que no podrá ser transferida durante el ejercicio, será fijada de acuerdo con los estudios técnicos respectivos. La entidad encargada de aplicar el régimen de seguridad social, podrá contratar discrecionalmente con otras instituciones o personas los servicios que deba prestar en

virtud de la ley. Contra las resoluciones que se dicte en esta materia, proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar la entidad aludida, conocerán los tribunales de trabajo.

Como vemos, en esta oportunidad, el legislador constitucional desarrolla más lo relacionado con la seguridad social en cuanto que reconoce el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la República.

Instituye su régimen en forma nacional, unitaria y obligatoria.

Aunque no se refiere específicamente al IGSS, preceptúa que lo aplicará una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y funciones propias de conformidad con su ley y sus reglamentos especiales.

Con el objeto de garantizar el cumplimiento de pago de las cuotas y contribuciones por parte del Estado como patrono, y como tal, ordena que el organismo ejecutivo consigue anualmente en el presupuesto general de ingresos y gastos, una partida específica para cubrir la cuota del Estado por sus obligaciones como tal y como patrono, para con el régimen de seguridad social. Dicha partida, que no podrá ser transferida durante el ejercicio, será fijada de acuerdo con los estudios técnicos respectivos.

Establece la posibilidad de que la entidad encargada de aplicar el régimen de seguridad social pueda contratar discrecionalmente con otras instituciones o personas los servicios que deba prestar en virtud de la ley.

Regula los recursos administrativos que proceden en contra de las resoluciones dictadas en esta materia y los tribunales que deben conocer en materia de prestaciones.

Al respecto, es conveniente hacer notar que algunos gobiernos que han ejercido el poder desde 1965 han incumplido con la obligación constitucional de pagar la cuota o contribuciones que les correspondía como patrono, y todos, con la obligación de pagar su cuota como Estado.

Si la Constitución de 1965 había desarrollado más lo referente a la seguridad social, la Constitución en vigor, lo completó, al establecer en el artículo 100.

Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución,

tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo. La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las Instituciones de salud en forma coordinada. El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del Instituto. Contra las resoluciones que se dicten, en esta materia, proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social.

Como novedad con respecto a la norma constitucional de 1965, se observa lo siguiente:

- Se garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación, y no sólo se reconoce.
- Su régimen se instituye como función pública.
- Preceptúa que el Estado, los empleadores y los trabajadores tienen, además de la obligación de contribuir al sostenimiento del régimen, el derecho de participar en su dirección.

B. *Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*

Además de la protección constitucional relacionada, la creación del régimen de seguridad social fue consagrada en el decreto número 295 del Congreso de la República de Guatemala, de fecha 28 de octubre de 1946.

En los considerandos del citado decreto claramente se establece que:

Las *causas de creación* fueron las condiciones de atraso y miseria en que se encontraba la población como consecuencia del abandono de los gobiernos anteriores al de la Revolución.

El *propósito* fue establecer un *régimen de seguridad social unitario, nacional y obligatorio*, cuyo objetivo final era el de dar *protección mínima a toda la población*, con base en una contribución proporcional a los

ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependan económicamente de él.

Su estructuración se inspiraba en ideas democráticas, tanto de verdadero sentido social como de respeto a la libre iniciativa individual, por lo que sus beneficios debían tener carácter mínimo pero dejando un amplio campo para el estímulo de los esfuerzos de cada uno y para el desarrollo del ahorro, de la previsión y de las demás actividades privadas.

En cuanto al aspecto financiero, su mecanismo debía descansar en un delicado equilibrio entre los egresos y los ingresos, por lo que en todo momento, los egresos debían ser proporcionales a los ingresos.

Todo el sistema de seguridad social debía descansar sobre el principio administrativo de unidad de riesgos y de administración.

Para aplicar el régimen de seguridad social fue creado en dicha ley, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que en el curso de este trabajo se denominará IGSS, con las siguientes características:

- Con amplio margen de autonomía económica, jurídica y funcional.
- Sus gestiones debían desarrollarse en coordinación con las actividades:
 - Asistenciales y sanitarias: Ministerio e Salud;
 - Docentes y culturales: Ministerio de Educación;
 - De legislación del trabajo: Ministerio de Trabajo;
 - Con seguros privados;
 - Estadísticas;
 - Con el adecuado desenvolvimiento de las profesiones médicas;
 - Con actividades económicas y sociales del gobierno y del país, etcétera.

Con las adecuadas garantías para que el mismo sujetará su acción únicamente a lo que la técnica indicara y no a intereses de orden político, partidista u otros extraños a su objetivo;

Con un sistema de organización interna eficaz, con base en un control recíproco entre los diversos órganos superiores: Junta Directiva, gerencia y Consejo Técnico.

Fue dotado de una ley orgánica muy flexible y dinámica que desarrollan ampliamente los preceptos constitucionales y en cuyo artículo 74 claramente se indica que “Es nula *ipso jure* toda disposición que se emita en

contradicción con lo que dispongan esta ley o sus reglamentos en virtud del carácter de orden público de una y otros.”

II. CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Últimamente se ha acrecentado la discusión sobre el tema de las reformas a la seguridad Social, en razón de que la imagen de crecimiento económico, expansión y progreso, que se pretendía lograr con el funcionamiento de la seguridad social, fue sustituida por una idea de prestaciones en servicio deficientes e inadecuadas y dinerarias insuficientes.

Sin embargo, múltiples factores ha contribuido a que, en Guatemala, se cuestione la efectividad del cumplimiento de los fines de la seguridad social, tales como:

Inexistencia de una política de seguridad social a nivel gubernamental, al grado de que los distintos gobiernos han tenido al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como sinónimo de hospitales, y lejos de contribuir al desarrollo del régimen se han aprovechado de la institución en el aspecto financiero y administrativo para fines político-partidistas.

Limitación de la autonomía administrativa y funcional del IGSS. En 1956, por medio del decreto 545, el presidente de la República reformó el inciso a del artículo 16 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el sentido de que los nombramientos de gerente y subgerentes corresponde hacerlos al presidente de la República, en lugar de que fuese la Junta Directiva de la institución, como originalmente estaba regulado. Esta disposición presidencial ha posibilitado la burocratización y politización del IGSS, e incluso la corrupción en muchas épocas, apartándolo, en varias oportunidades, o imposibilitándole el cumplimiento efectivo de sus fines.

Otras limitantes. Paralelamente a lo anterior, los distintos gobiernos lejos de contribuir a su desarrollo, han dictado una serie de medidas que paulatinamente han socavado el desenvolvimiento de la seguridad social en Guatemala, tales como las siguientes:

Por medio del decreto 1049 del Congreso de la República, emitido en 1954 durante el segundo gobierno de la Revolución, se anularon saldos deudores que hasta esa fecha existían en contra del Estado a favor del IGSS, infringiendo en forma grave y peligrosa el principio de la contribución tripartita a cargo del Estado, trabajadores y patronos.

En el aspecto financiero, la Junta Monetaria ha limitado la libertad de inversión de la reserva técnica de los programas de IVS, al grado que en determinadas épocas se ha lesionado los intereses de la población asegurada.

Paulatinamente se le ha limitado su autonomía financiera, al haber establecido que el presupuesto del IGSS debe ser aprobado previamente por el Ministerio de Finanzas Públicas, dependencia que tradicionalmente ha eliminado la cuota del Estado como tal y para equilibrar el presupuesto ha quitado total o parcialmente partidas tales como infraestructura, medicamentos, equipo rodante, médico quirúrgico, etcétera. No ha sido sino hasta últimamente que, el Instituto ha logrado que en aplicación de su autonomía integral consagrada legal y constitucionalmente, que se le ha dispensado de dicha supuesta obligación.

En el año de 1989, fue emitido por el Congreso de la República el decreto 78-89, que regula la bonificación incentivo, para los trabajadores de la iniciativa privada, uno de cuyos artículos claramente establece que la bonificación que los patronos concedan a sus trabajadores por concepto de incentivo, no estará sujeta al pago de contribuciones de seguridad social. Lo anterior ha posibilitado una grave y preocupante evasión de la obligación de pago de contribuciones de seguridad social, al grado de que en muchísimos casos se reportan como sueldos únicamente el 20% o 30% de los ingresos del trabajador en tanto que el resto se percibe en concepto de bonificación incentivo.

Constitucionalmente, también se han establecido algunas exoneraciones, tal el caso de cuotas patronales a las universidades según lo establece el artículo 88 de la Constitución en vigor.

La obligación de prestar cobertura médica gratuita a los jubilados del Estado, según lo establece el artículo 115 de la Constitución vigente.

La existencia de cuantiosos adeudos también ha limitado el desenvolvimiento del IGSS, al grado de que al 31 de diciembre de 1997, el Estado adeudaba más dos mil ochocientos treinta millones setecientos noventa y ocho mil setecientos cincuenta y ocho quetzales con treinta centavos (Q 2,830.798,758.37) en concepto de contribuciones o cuotas como Estado y patrono.

La Municipalidad y EMPAGUA adeudaban aproximadamente sesenta y nueve millones de quetzales (Q 69,000,000.00) entre las dos.

Otras entidades del sector público, como FEGUA, adeudan aproximadamente doce millones de quetzales (Q 12,000,000.00).

Patronos particulares adeudan más de quinientos sesenta y cinco millones y medio de quetzales (Q 565,500,000.00).

Dichas cantidades, con el correr de los meses subsiguientes a la fecha indicada, indudablemente se han ido acrecentando.

III. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS ACUERDOS DE PAZ

Al analizar detenidamente los Acuerdos de Paz, me percaté que aparentemente las partes, al comprender que la seguridad social es un valioso mecanismo para lograr la paz social, acordaron su fortalecimiento.

Y digo que aparentemente, porque, como lo veremos más adelante, se ha incumplido con lo pactado en este aspecto.

En efecto, en el “Acuerdo global sobre Derechos Humanos”, el gobierno de la República de Guatemala, en el numeral 1, al asumir un compromiso general sobre los derechos humanos, de garantizarlos, protegerlos y hacerlos respetar, se comprometió a garantizar, proteger y hacer respetar la seguridad social, como un derecho humano de carácter social, pues está establecido como tal en el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Además, el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, suscribieron en la ciudad de México, el 6 de mayo de 1996, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el cual “busca crear o fortalecer los mecanismos y las condiciones que garanticen una participación efectiva de la población y recoger los objetivos prioritarios de la acción gubernamental para sentar las bases de este desarrollo participativo”, en cuyo numeral 24 se refiere ampliamente al tema de la seguridad social.

Por su importancia y la escasa difusión que han tenido los Acuerdos de Paz, me permito transcribir el referido numeral:

La seguridad social constituye un mecanismo de solidaridad humana con el cual se contribuye al bienestar social y se sientan las bases para la estabilidad, el desarrollo económico, la unidad nacional y la paz. De acuerdo con la Constitución Política de la República, la aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que es una entidad autónoma. Las partes consideran que deben tomarse medidas correspondientes a efecto de ampliar su cobertura, mejorar

sus prestaciones y la amplitud de sus servicios con calidad y eficiencia. Para ello, hay que considerar:

(a) Garantizar una gestión administrativo plenamente autónoma del IGSS, en aplicación del principio constitucional de coordinación con la instituciones de salud, en el marco del sistema nacional coordinado de salud.

(b) De acuerdo con el convenio de OIT ratificado por Guatemala, la seguridad social debe comprender programas de asistencia médica y prestaciones relacionadas con enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, empleo y familiares.

(c) Fortalecer y garantizar la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad, unidad y obligatoriedad en el funcionamiento del IGSS.

(d) Fortalecer la solvencia financiera del IGSS mediante un sistema de control tripartito de contribuciones.

(e) Promover nuevas formas de gestión del IGSS con la participación de sus sectores constitutivos.

(f) Hacer efectiva la inserción del IGSS en el sistema coordinado de salud.

(g) Crear condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social.

Sin embargo, a la fecha, los referidos Acuerdos, en las partes transcritas referentes al tema de la seguridad social, lamentablemente no han sido cumplidas, pues el gobierno de la República de Guatemala, en lugar de asumir su compromiso ha realizado pasos indicativos de que busca el debilitamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es la entidad encargada constitucionalmente de la aplicación del régimen de seguridad social en Guatemala, evidenciados no sólo por su descuidada administración del Instituto sino también por su denodado intento para lograr el consenso para la emisión de la Ley de Previsión Social con la afectación directa de la reserva técnica del IVS hacia el Sistema Unificado de Pensiones y en favor de los jubilados de las clases pasivas civiles del Estado.

IV. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTRUMENTO O MECANISMO COADYUVANTE EN EL LOGRO DE LA PAZ SOCIAL

Es innegable que toda sociedad debe aspirar a convivir en paz y unificar esfuerzos para lograr un futuro mejor.

Guatemala no es la excepción y hacia dicha meta deben de estar encaminados todos los esfuerzos de sus habitantes. Sin embargo, para ello debemos de partir del punto que después de décadas de enfrentamiento armado, Guatemala es un país que tiene una población actual aproximada de once millones de habitantes, de los cuales un 80% están en situación de pobreza y 60% en situación de extrema pobreza, por lo que es incuestionable la existencia de profundas brechas económicas, sociales, educativas, de salud, políticas, etcétera, entre sus habitantes, y la ardua pero hermosa tarea debe ser impulsar los mecanismos necesarios para disminuir las referidas brechas y desigualdades.

En ese sentido, es imprescindible buscar la justicia social a través de los mecanismos adecuados. Así se establece en el tercer párrafo del “Considerando del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmada entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, al indicar que: ‘el desarrollo socioeconómico requiere de justicia social como uno de los cimientos de la unidad y solidaridad nacional y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para responder a las demandas sociales de la población’”.

En la búsqueda de los distintos mecanismos para ese objeto, al referirse ampliamente a la seguridad social, en el numeral 24 del referido Acuerdo, las partes no sólo identificaron a la seguridad social como un mecanismo o instrumento para lograr el afianzamiento de la paz social, sino que también acordaron su fortalecimiento. Y es que, los principios de solidaridad social, obligatoriedad, unidad y redistribución de la riqueza, que sirven de sustento a la seguridad social son básicos, para lograr el objetivo relacionado.

Ahora bien, constitucionalmente y desde su origen, la seguridad social Guatemalteca ha sido aplicada y administrada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, entidad que nunca ha sido apoyada por los distintos gobiernos, salvo, por supuesto, el del doctor Juan José Arévalo Bermejo que la reconoció, pero los demás, no obstante sus distintas tendencias políticas, casi siempre la han utilizado como un botín político. En ese sentido, ha jugado un papel importante el hecho lamentable que nunca se ha tenido idea, adecuada, de lo que es la seguridad social, mucho menos una política en ese sentido. Igual crítica es aplicable a los demás sectores de nuestra sociedad, que siempre la han hecho responsable de los actos del Poder Ejecutivo de turno, pero no han hecho el menor esfuerzo

por rescatar a la seguridad social sino que a su ciencia y paciencia han visto su debilitamiento. Lejos de luchar porque cumpla con los fines y objetivos para los cuales fue creada dicha institución, generalmente ha sido cuestionada su existencia, especialmente en la actualidad, en donde los adversarios de la seguridad social sostienen, con alguna razón, que no obstante el tiempo transcurrido, dicha institución ha sido sinónimo de burocracia, ineficiencia, política partidaria y en general no ha respondido a los fines para los cuales fue concebida.

No obstante lo anterior, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ha resistido los embates y los saqueos de sus adversarios, al grado de que actualmente tiene más de dos mil quinientos millones de reserva técnica en el programa del IVS, y la población necesitada del país, cada vez más requiere de sus servicios o prestaciones en especie, al grado de que actualmente y no obstante las críticas que se le hacen, hoy por hoy, solicitan las prestaciones en servicio y en dinero no sólo los trabajadores pobres sino también los de la denominada clase media, e incluso la alta.

Creo que la seguridad social, es hoy por hoy, uno de los mecanismos más idóneos para coadyuvar en el afianzamiento de la paz social, pero para ello los distintos sectores deben de luchar por su funcionamiento técnico y de acuerdo con la Constitución, leyes y reglamentos pertinentes. Dicha tarea no es fácil, pero es urgente, necesaria y no admite demoras de clase alguna, pues como lo muestra la experiencia de los países desarrollados, la existencia de una red de seguridad social satisfactoria para todas las personas y todas las familias, amplía y consolida la población activa de un país, mejora sus posibilidades de promover el crecimiento y aceptar el cambio y trae consigo un mayor grado de estabilidad política y social.

El acceso a la protección social es un derecho humano básico, así como uno de los exponentes del bienestar humano.

En los países en desarrollo, la protección social es parte integrante del desarrollo económico y social general para contribuir a eliminar las trabas que coartan su extensión a toda la población, y también para respaldar y recibir el apoyo de otras vertientes del desarrollo: educación, seguridad, justicia, etcétera. En este sentido, la seguridad social, que estructura las medidas de previsión y las normas por las que unos seres humanos asumen el compromiso de determinada conducta en aras de garantizar a otros su seguridad futura, es un mecanismo invaluable para afianzar la paz social, pues por medio de la solidaridad social parte de la población ayuda a la otra para que supere sus problemas de salud, maternidad, accidentes de

trabajo, invalidez, vejez y sobrevivencia o familiares y en algunas otras partes el desempleo, pero para ello debe afianzarse en la sociedad el concepto de los alcances y fines de la seguridad social, y especialmente de la solidaridad, pues ésta siempre responde a las necesidades y riesgos sociales actuales de los individuos, mediante una protección y beneficios de carácter mínimo que pueden o no ser requeridos por los afiliados al sistema y que por lo general, no responden o se debe buscar en ellos una protección completa y exhaustiva otorgada en base a derechos adquiridos: los que pueden deben aportar en mayor grado en favor de los que no pueden.

Además, es importante tener presente que, la seguridad social también es un mecanismo adecuado para lograr la redistribución de la riqueza, pues los que más pueden son los que pagan las contribuciones más altas a efecto de que el sistema pueda atender a los que menos pagan y que de otra manera tendrían que requerir los servicios públicos de salud o sea los hospitales nacionales.

Por lo anteriormente expuesto, es lógico que la seguridad social, además de ser un sistema nacional y unitario, tenga como base su obligatoriedad, pues lo que en definitiva se busca es el bien común y la justicia y paz social y no únicamente el bienestar de los económicamente poderosos.

Sin embargo, para que la seguridad social se convierta en el mecanismo adecuado para coadyuvar en el logro de la paz social y realmente desempeñe el papel para el cual fue creada, se requiere su fortalecimiento y el de la institución encargada de su aplicación y la eliminación de aquellos obstáculos que hasta la fecha han impedido que cumpla cabalmente con sus fines, entre los cuales están los siguientes puntos que requieren ser fortalecidos:

Cumplimiento estricto del mandato contenido en el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Establecimiento de una política permanente nacional de seguridad social de carácter integral y obligatorio para los gobiernos del país.

Fortalecer los programas de seguridad social, en cuanto a su sostenibilidad económica y financiera, controlar la evasión y la mora, y recobrar los adeudos del Estado, otros organismos públicos y de los empleadores privados.

El Estado debe de cumplir con el pago de las contribuciones que como patrono y Estado está constitucionalmente obligado a efectuar, para lo

cual debe presupuestarlas y pagarlas de acuerdo con lo previsto en el artículo 100 de la Constitución. En este sentido es muy conveniente tener en cuenta la sugerencia de la Fundación Friedrich Ebert, en el sentido de que la cuota como Estado debe ser destinada para financiar las extensiones de cobertura mediante programas diseñados especialmente para grupos necesitados de protección, incluyendo a los repatriados y a las víctimas del conflicto armado. También puede ser destinado a financiar un programa de pensiones no contributivas, para aquellos grupos de población que, por sus características sociolaborales y de bajo ingreso, sea muy difícil incorporar al IGSS.

Fomentar la medicina preventiva sin descuidar la curativa sobre la base de la participación comunitaria, o sea la atención primaria en salud, pues es mejor y más barato prevenir que curar y la experiencia ha demostrado sobradamente que la población es altamente responsable en el cuidado de su salud si se le proporcionan las recomendaciones y tareas pertinentes.

Procurar efectos redistributivos de carácter progresivo en los programas, con apego al principio de solidaridad.

Fomentar la extensión de la cobertura de seguridad social, con base a los criterios técnicos establecidos en la Ley Orgánica del IGSS.

Coordinar los servicios de salud del IGSS y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Estudiar la conveniencia de impulsar un sistema mixto de pensiones, integrado por dos programas: el público, que pagaría una pensión básica y el de capitalización plena e individual, que pagaría una pensión complementaria, como una estrategia para impulsar y facilitar mecanismos de ahorro complementario a las pensiones del IGSS.

Establecimiento de la cuenta individual para el otorgamiento de pensiones y goce de derechos de prestaciones en dinero.

Recomendaciones para el desarrollo de la seguridad social que deben ser consideradas:

Reestablecimiento de la autonomía administrativa y funcional del IGSS, mediante la derogatoria del decreto 545 del presidente de la República y restablecimiento de la facultad de la Junta Directiva del Instituto de nombrar al gerente y a los subgerentes, estos últimos de una terna propuesta por el gerente.

Mejorar la administración del IGSS, reducir sus gastos administrativos y aumentar su eficiencia. En este sentido, las reformas que se efectúen al

IGSS deben ser cuidadosamente analizadas, a efecto de modernizarlo pero no desnaturalizarlo. Para el efecto, deben tenerse en cuenta las sugerencias realizadas al respecto por distintos sectores.

En el área de administración y finanzas, se recomienda modernizar el registro de asegurados y empleadores, crear la cuenta individual y sistemas adecuados de información, fortalecer el control contributivo para reducir la evasión y la mora, negociar la deuda pública y privada al IGSS, reducir el gasto administrativo, agilizar el trámite de concesión de pensiones, proveer de mayor flexibilidad a la inversión e incrementar su rendimiento, descentralizar la administración y modificar la integración de la Junta Directiva.

Modificar el artículo 2 del decreto 78-89 del Congreso de la República que regula la bonificación incentivo, en el sentido de que la bonificación-incentivo estará sujeta al pago de contribuciones de seguridad social.

Restablecer la obligación de las universidades de pagar la cuota patronal de seguridad social que les corresponde.

La adecuada inversión de la reserva técnica del IVS del IGSS debe ser una de las principales prioridades, para lo cual debe contarse, incluso, con la asesoría de instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional.

V. CONCLUSIONES

1. La Seguridad Social es un mecanismo que por sus fines y caracteres: la solidaridad, subsidiaridad, redistribución de la riqueza, nacional, unitario y obligatorio, es un instrumento adecuado y necesario en la búsqueda de la justicia social y la consolidación de la paz social en Guatemala.

2. La seguridad social está considerada en los Acuerdos de Paz como un mecanismo que necesita fortalecimiento y que debe ser objetivo prioritario de la acción gubernamental para sentar las bases del desarrollo participativo nacional.

3. En cumplimiento de lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y lo pactado en los Acuerdos de Paz, el gobierno de la República de Guatemala, debe de fortalecer y devolverle su autonomía plena al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como entidad encargada de la aplicación de la seguridad social.

4. Cualquier reforma que se haga a la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, debe estar acorde con lo dispuesto en la

Constitución Política de la República de Guatemala y especialmente con lo establecido en el artículo 100.

VI. RECOMENDACIONES

Para implementar las conclusiones, se formulan las siguientes recomendaciones:

Estructurar una política nacional de seguridad social, de carácter integral, permanente y de cumplimiento obligatorio para los gobiernos del país.

Que se gestione, a todo nivel, el reestablecimiento de la autonomía administrativa y funcional del IGSS, mediante la derogatoria del decreto 545 del presidente de la República y el restablecimiento, para la Junta Directiva del Instituto, de la facultad de nombrar al gerente y a los subgerentes, estos últimos de una terna propuesta por el gerente.

Que se modernice la administración del IGSS, pero sin desnaturalizarlo, fortaleciendo los programas de seguridad social, en cuanto a su sostenibilidad económica, reduciendo sus gastos administrativos y aumentando su eficiencia.

En el área de administración y finanzas, se recomienda modernizar el registro de asegurados y empleadores, crear la cuenta individual y sistemas adecuados de información, fortalecer el control contributivo para reducir la evasión y la mora, negociar la deuda pública y privada al IGSS, agilizar el trámite de concesión de pensiones, proveer mayor flexibilidad en la inversión e incrementar su rendimiento.

Gestionar, a todo nivel, la modificación del artículo 2o. del decreto 78-89 del Congreso de la República que regula la bonificación incentivo, en el sentido de que dicha bonificación estará sujeta al pago de contribuciones de seguridad social.

Gestionar que el Estado cumpla con el pago de las contribuciones que como patrono y Estado está constitucionalmente obligado a efectuar, para lo cual debe cumplir con presupuestarlas y pagarlas de acuerdo con lo previsto en el artículo 100 de la Constitución.

Que se analice la conveniencia de que las cuotas de seguridad social que el Estado pague como tal, se destinen íntegramente para financiar las extensiones de cobertura mediante programas diseñados especialmente para grupos necesitados de protección, incluyendo a los repatriados y a las víctimas del conflicto armado, así como un programa de pensiones no

contributivas, para aquellos grupos de población que, por sus características sociolaborales y de bajo ingreso, sea muy difícil incorporar al IGSS.

Fomentar la extensión de la cobertura de seguridad social, con base en los criterios técnicos establecidos en la Ley Orgánica del IGSS y especialmente bajo la estrategia de la atención primaria en salud, con el objeto de hacer más efectiva la coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, fomentando la medicina preventiva sin descuidar la curativa sobre la base de la participación comunitaria.

Que se estudie la conveniencia de impulsar un sistema mixto de pensiones, integrado por dos programas: el público, que pagaría una pensión básica y el de capitalización plena e individual, que pagaría una pensión complementaria, como una estrategia para impulsar y facilitar mecanismos de ahorro complementario a las pensiones del IGSS.

Que en forma prioritaria se establezca la cuenta individual para el otorgamiento de pensiones y goce de derechos de prestaciones en dinero.

Que se establezcan los mecanismos necesarios para la adecuada inversión de la reserva técnica del IVS del IGSS, para lo cual debe contarse, con la asesoría de instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Constitución de la República de Guatemala, 1945.

Constitución de la República de Guatemala, 1956.

Constitución de la República de Guatemala, 1965.

Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

Bases de la Seguridad Social en Guatemala, Publicaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1947.

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Acuerdo número 788 de la Junta Directiva del IGSS

Problemática Global del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, abril, 1991.

La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y propuesta de Reforma, versión preliminar, Fundación Friedrich Ebert, abril de 1997.

El Seguro Social y la Protección Social. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo 80, reunión 1993.

La Reforma Contra la Salud y la Seguridad Social, Asa Cristina Laurell, Fundación Friedrich Ebert, México, 1997.

Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, MINUGUA.