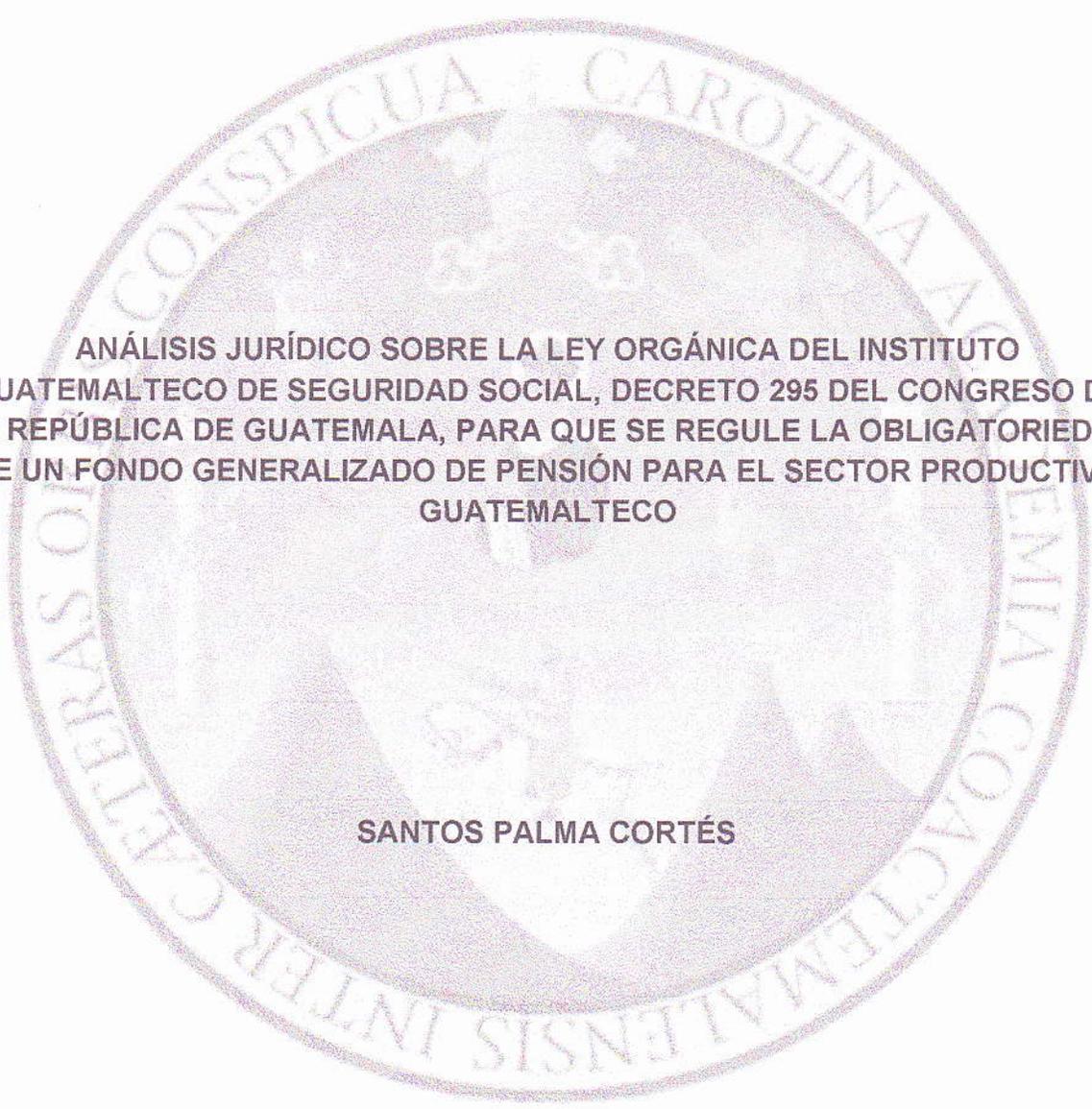


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO
GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL, DECRETO 295 DEL CONGRESO DE
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA QUE SE REGULE LA OBLIGATORIEDAD
DE UN FONDO GENERALIZADO DE PENSIÓN PARA EL SECTOR PRODUCTIVO
GUATEMALTECO

SANTOS PALMA CORTÉS

GUATEMALA, SEPTIEMBRE 2012

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

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO
GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL, DECRETO 295 DEL CONGRESO DE
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA QUE SE REGULE LA OBLIGATORIEDAD
DE UN FONDO GENERALIZADO DE PENSIÓN PARA EL SECTOR PRODUCTIVO
GUATEMALTECO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SANTOS PALMA CORTÉS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, septiembre 2012

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Rodolfo Giovanni Celis López
Vocal: Lic. Gamaliel Sentés Luna
Secretario: Licda. Edna Mariflor Irungaray

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Marco Tulio Escobar Herrera
Vocal: Lic. Obdulio Rosales Dávila
Secretario: Lic. Marco Tulio Pacheco Galicia

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 de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL

6ª. Avenida 12-21 Zona 1 Edificio Braun Valle, Oficina No. 98
Teléfonos: 2232-2491, 5572-3124

Guatemala, 8 de marzo de 2012.



Licenciado:

Luis Efraín Guzmán Morales
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

RECIBIDO FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

08 MAR 2012

Distinguido Licenciado:

En atención al nombramiento como Asesor de Tesis, del Bachiller **SANTOS PALMA CORTÉS**, me dirijo a usted, haciendo referencia a la misma, con el objeto de informar sobre mi labor, y en seguida emitir el Dictamen correspondiente; y habiendo revisado el trabajo encomendado,

EXPONGO

- a) El trabajo de tesis se denominaba: **“CREACIÓN DE UNA LEY QUE REGULE LA OBLIGATORIEDAD DE UN FONDO DE PENSIÓN PARA EL SECTOR PRODUCTIVO GUATEMALTECO”**; sugiriendo cambiarlo por **“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL INSITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL, DECRETO 295 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA QUE SE REGULE LA OBLIGATORIEDAD DE UN FONDO GENERALIZADO DE PENSIÓN PARA EL SECTOR PRODUCTIVO GUATEMALTECO”** por el enfoque de la misma; así como las correcciones del caso;
- b) Lo estipulado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis; en cuanto al contenido técnico y científico, así como las técnicas de investigación, metodología y bibliografía fueron las adecuadas.
- c) Como aporte científico se manifiesta la falta de cobertura por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por lo que se recomienda una iniciativa de Ley para solventar este problema.

BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL

6ª, Avenida 12-21 Zona 1 Edificio Braun Valle, Oficina No. 98
Teléfonos 2232-2491, 5572-3134



d) Siendo entonces que el contenido y aporte científico del trabajo es congruente con la normativa legal de las pensiones laborales, constituyendo un valioso aporte para estudiantes y profesionales del derecho.

En virtud de lo anterior concluyo informando y:

DICTAMINANDO FAVORABLEMENTE

Que en el trabajo se cumple con los requisitos legales exigidos; de conformidad con el Artículo citado, que establece: "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" y consecuentemente es procedente ordenarse su revisión y oportunamente el examen público.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de usted, su deferente servidor

Atentamente,



Lic. Esgar Jesús Orozco Bautista
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Esgar Jesús Orozco-Bautista
Colegiado No. 7,516
Asesor de Tesis



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, nueve de abril de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) : **JORGE ELEAZAR MARTÍNEZ ROCA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **SANTOS PALMA CORTÉS**, CARNÉ NO. 9216408, intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL, DECRETO 295 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA QUE SE REGULE LA OBLIGATORIEDAD DE UN FONDO GENERALIZADO DE PENSIÓN PARA EL SECTOR PRODUCTIVO GUATEMALTECO".

Me permito hacer de su conocimiento que está 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 dictamen 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 las 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 estime pertinentes"*.

M. A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
LEGM/jrvch.



Guatemala, 2 de mayo de 2012

M. A. Luis Efraín Guzmán Morales
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

M. A. Guzmán Morales:

En cumplimiento del cargo como revisor de tesis del Bachiller **SANTOS PALMA CORTÉS**, intitulada **“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL, DECRETO 295 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA QUE SE REGULE LA OBLIGATORIEDAD DE UN FONDO GENERALIZADO DE PENSIÓN PARA EL SECTOR PRODUCTIVO GUATEMALTECO”**.

Al respecto me permito informarle de la revisión efectuada al presente trabajo de tesis; haciendo referencia en lo que estipula el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis.

- Con relación al contenido científico y técnico, se manifiesta en la propuesta de reforma a la Ley Orgánica del IGSS, siendo una valiosa contribución para mejorar el sistema de seguridad social en Guatemala.
- Otro aporte está constituido en las recomendaciones, en donde se hace ver la necesidad de implementar nuevos programas de asistencia social, para procurar un mejor nivel de vida a los trabajadores del país; razón por la cual.

EMITO DICTÁMEN FAVORABLE

Tomando en cuenta que la metodología, técnicas de investigación, bibliografía, redacción, conclusiones y recomendaciones fueron debidamente utilizadas y planteadas por el sustentante, proponiendo así un importante tema de beneficio al trabajador guatemalteco. Por lo que resulta procedente aprobar el presente trabajo de tesis, porque considero que se alcanzan los objetivos de un aporte científico y

Lic. Jorge Martines Roca
Abogado y Notario
Colegiado 6521.



técnico de conformidad con la reglamentación respectiva, y que servirá de apoyo a estudiantes y profesionales de la carrera de abogacía y notariado. Por lo que solicito se autorice la revisión siguiente que corresponde.

Sin otro particular, esperando llenar las expectativas del encargo que me fuera confiado, me suscribo de usted.

Atentamente.

Jorge Eleazar Martínez Roca
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Eleazar Martínez Roca
Colegiado No. 6521
Teléfono 55153028



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 4 de septiembre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de el estudiante SANTOS PALMA CORTÉS, titulado ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL, DECRETO 295 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA QUE SE REGULE LA OBLIGATORIEDAD DE UN FONDO GENERALIZADO DE PENSIÓN PARA EL SECTOR PRODUCTIVO GUATEMALTECO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyrc

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



Rosario Alf





DEDICATORIA

**AL SUPREMO CREADOR DEL UNIVERSO
DIOS PADRE TODO PODEROSO:**

Por darme la vida, salud, capacidad y permitir mi existencia en esta bendita tierra de Guatemala.

A MIS PADRES:

Victorio Palma y Teresa Cortés. Que en Paz Descansen.

A MI ESPOSA:

Elena Elvira Campos. Que en Paz Descanse.

A MIS HIJOS:

Silvia Teresa, Lilian Lisette, Fredy Leonel y Marelin Celina Palma, por su ayuda y apoyo.

A MIS COMPAÑEROS:

De sección, especialmente a mi grupo de trabajo, a quienes agradezco profundamente su ayuda.

A MIS CATEDRÁTICOS:

Por darme sus conocimientos disciplina, cultura y amistad.

**A LA TRICENTENARIA UNIVERSIDAD
DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:**

Por permitirme ingresar a esta excelente Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, para cumplir el sueño de toda mi vida.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. La previsión social.....	1
1.1. Definición.....	6
1.2. Elementos.....	8
1.3. Características y responsabilidades de la previsión social.....	9
1.4. Beneficios.....	16
1.5. Objetivos.....	21
CAPÍTULO II	
2. La seguridad social.....	27
2.1. Definición.....	48
2.2. Elementos.....	51
2.2.1. Principios de la seguridad social.....	61
2.2.2. Naturaleza jurídica.....	65
2.3. Características.....	66
2.3.1. De carácter constitucional.....	66
2.3.2. De carácter ordinario.....	68
2.3.3. De carácter reglamentario.....	70
2.3.4. Sistema financiero de la seguridad social.....	71
2.4. Beneficios.....	74
2.5. Coberturas.....	75
CAPÍTULO III	
3. La protección estatal.....	79
3.1. Protección social.....	79
3.1.1. La acción protectora de la seguridad social.....	80



Pág.

3.2. Protección Jurídica Legal.....	81
3.3. Legislación Internacional.....	87
3.3.1. Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.....	87
3.3.2. Convenio 128 de la Organización Internacional del Trabajo.....	93
3.4. Legislación Comparada.....	97
3.4.1. Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP), Chile.....	98
3.4.2. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), México... 101	
3.4.3. Administradoras de Fondos Previsionales (AFP), Perú.....	104
3.4.4. Instituto de Seguros Sociales (ISS), Colombia.....	105
3.4.5. Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), Argentina.....	107
3.4.6. Comparación con la Legislación Guatemalteca.....	108

CAPÍTULO IV

4. Análisis Jurídico sobre la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para que se regule la obligatoriedad de un fondo generalizado de pensión para el sector productivo guatemalteco.....	111
4.1. Modificaciones a los actuales sistemas de previsión social.....	116
4.2. Cobertura a trabajadores independientes.....	120
4.3. Propuesta de reforma al Decreto 295 del Congreso de la República Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	122
CONCLUSIONES	125
RECOMENDACIONES	127
BIBLIOGRAFÍA	129



INTRODUCCIÓN

Se realiza la presente investigación en virtud que actualmente en Guatemala, hay muchos sectores de la población que no son protegidos ni tienen derecho al seguro social; a pesar que como en el caso del sector productivo del país, contribuyen no sólo con su trabajo sino con el pago de sus impuestos al sostenimiento y desarrollo del Estado

En base a lo anterior, se realizará un análisis de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para conocer los principios de la seguridad social, sus beneficios y las coberturas que ofrece para todo el sector laboral de Guatemala.

La tesis se elaboró en base a la hipótesis la cual se comprobó al determinar que por ser la seguridad social una obligación del Estado, se tiene que regular un fondo de pensión para el sector productivo de Guatemala; puesto que también son trabajadores *que necesitan de dicha seguridad. De igual manera se determinó de acuerdo a los objetivos que existe la necesidad de reformar la Ley Orgánica del IGSS; para que se regule un fondo de pensión para el sector productivo del país.*

La creación del fondo de pensión que se propone, beneficiará a todos los trabajadores asalariados, tanto de la iniciativa privada, como de la economía informal, ya que estos últimos en su mayoría no están cubiertos por ningún programa de previsión social; siendo este uno de los objetivos principales de la reforma a la Ley Orgánica del IGSS.

El presente trabajo está contenido en cuatro capítulos: El primero es relativo a la previsión social, definición, elementos, características, beneficios y coberturas; el segundo, trata sobre la seguridad social, y todo lo relacionado con la misma; en el tercer capítulo, se desarrolla lo referente a la protección estatal; por último, en el cuarto capítulo se realiza un análisis jurídico sobre la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sus modificaciones, las coberturas a los trabajadores independientes, y una propuesta de reforma.



Los métodos utilizados en la investigación fueron el analítico, para analizar lo referente al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y su Ley Orgánica; el inductivo que permitió estudiar los servicios que presta dicha institución; el deductivo para elegir los temas más apropiados según su importancia y el sintético para la elaboración del marco teórico. La técnica para obtener, recolectar y ordenar la información fue la bibliográfica.

Esperando que este informe sea tomado en cuenta no sólo como un aporte para mejorar la cobertura de la seguridad social, sino que sea el inicio para una próxima reforma a la Ley Orgánica del IGSS que regule la cobertura social para todo trabajador de Guatemala.



CAPÍTULO I

1. La previsión social

La terminología política social está integrada con el sustantivo política, que se refiere a la figura de gobierno; y el adjetivo social, referente a sociedad. El campo de acción de la política social, es pretender resolver el problema social de disminuir la lucha de clases. A partir de ello, en Alemania, se iniciaron diversas disposiciones destinadas a elevar el nivel de vida presente y futura del trabajador; produciéndose algunas instituciones básicas del ahora denominado derecho del trabajo.

El Estado intervino con el propósito de asegurar el bienestar del trabajador y corregir ciertos males del régimen económico y social del capitalismo; mejorando las condiciones de los trabajadores y procurando evitar los daños a que estaban expuestos; uno de los mayores logros fue el sistema de la previsión social.

En determinado momento la caridad y la beneficencia, fueron antecedentes de la previsión social, pero éstas consistían en la ayuda brindada por los particulares, la sociedad y el Estado hacia los individuos conforme las necesidades que presentaban, sentimientos que se originaron desde la época del cristianismo.

Más adelante en la etapa del mutualismo, se dio a conocer un movimiento de ayuda recíproca por medio de prestaciones mutuas, que sirvió como punto de apoyo a



algunas asociaciones, en las que un grupo de personas con intereses comunes se unían para apoyarse y atender sus necesidades, por medio de ciertas aportaciones para cubrir los riesgos que les afectaban a todos ellos.

Posteriormente, la doctrina del cooperativismo ocupa un lugar importante porque las personas se agrupaban con el objeto de brindarse ayuda recíproca para cumplir y obtener ciertos fines y objetivos en el orden económico y social. Después de la Revolución Francesa, surgió la idea de la asistencia pública a cargo del Estado, por medio de programas sociales dirigidos a los trabajadores y grupos sociales de nivel bajo con necesidades específicas.

Pero la previsión social nace como un derecho de los trabajadores, con el fin de protegerlos de las eventualidades, los riesgos y contingencias que causan la disminución y pérdida de su capacidad de trabajo y de ganancia. En base a principios de solidaridad, se creó la legislación relativa al trabajo y la previsión social, esta última es hondamente humana, porque se encarga de cuidar la integridad y salud del trabajador a lo largo de su vida profesional y le amparan en la adversidad cuando los años o un infortunio lo incapacitan para desarrollar un trabajo.

Un antecedente en Guatemala es el Decreto número 669 del 21 de noviembre de 1906 Ley Protectora Sobre Accidentes de Trabajo, que trataba asuntos específicos sobre la previsión social, intentándose proteger a toda clase de obreros o trabajadores. “En el año 1928 se emitieron reglamentos que establecían la obligación de los patronos, en



disponer de botiquines en las áreas de trabajo; además de exigirse el certificado de la *vacuna contra la viruela y fiebre tifoidea, con el fin de garantizar la salud de cada trabajador específicamente para los trabajadores del campo.*"¹

El autor Lemus Pivaral señala: "Otro antecedente antiguo en Guatemala, el Decreto Gubernativo del 22 de julio de 1931 en la época del general Jorge Ubico Castañeda, creándose la Dirección General de Beneficencia Pública y Previsión Social que tenía como objetivos además del control de hospitales, asilos y otros centros públicos y privados de esa índole, la protección de personas incapacitadas para trabajar, por enfermedad, vejez e invalidez, a través del seguro obligatorio. Además, sus normas se dirigían a proteger a las madres indigentes, los niños desamparados y la previsión social en las prisiones."²

Así también en las Constituciones Políticas de cada época fueron agregándose normas de previsión y asistencia social. Algunas normas de cierta relevancia contenidas en éstas, son las que se resumen de la manera siguiente:

- En la Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879 del período liberal. En el Artículo 16 se contemplaba: "Es función del Estado conservar y mejorar las condiciones de existencia y bienestar de la Nación, manteniendo el estado sanitario del país y procurando la evolución del nivel de cultura y probidad de sus habitantes, el incremento de la riqueza pública y privada, el fomento del crédito y de la

¹ Valdez Ortiz, Otto Salvador. **Historia de la seguridad social y carácter obligatorio.** Pág. 36.

² Lemus Pivaral, David Humberto. **La previsión social en el derecho guatemalteco.** Pág. 16.



previsión y asistencia sociales y la cooperación del capital y el trabajo”.

Posteriormente, en la Convención Centroamericana para Unificar las Leyes Protectoras de Obreros y Trabajadores, del siete de febrero de 1923 suscrita en Washington; se estableció en uno de sus puntos lo relativo al seguro obligatorio para la maternidad, invalidez permanente de origen accidental o por enfermedad.

- En el período revolucionario iniciado en 1944, se promulgó la Constitución de la República de Guatemala del 11 de marzo de 1945. Constitucionalizándose las garantías al incluirse por primera vez una sección dirigida al trabajo y la previsión social, se postularon principios fundamentales sobre protección a la mujer trabajadora y los trabajadores menores de edad. Fue en este período que se originó formalmente la seguridad social en Guatemala, sentándose bases importantes en la Constitución, creándose el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y su propia Ley Orgánica que la regiría para el cumplimiento de sus fines y objetivos. El Artículo 65 regulaba lo relativo al seguro social obligatorio abarcando los riesgos de accidente de trabajo, enfermedad, muerte, invalidez y vejez.

- En la Constitución Política de la República de Guatemala de 1956, del período liberacionista. En su capítulo V., contemplaba normas relativas al trabajo. Otras normas contenían aspectos relacionados a la previsión social, como el Artículo 225 que establecía: “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”.

- Durante el régimen militar, entró en vigor la Constitución Política de la República, en 1965. En el Artículo 141 establecía 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 financiar y a procurar su mejoramiento progresivo”.
- La actual Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde 1986. Contempla en su capítulo II los derechos sociales, específicamente en la sección séptima, acerca de: salud, seguridad y asistencia social, regulando que el Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. El Artículo 100, establece lo relativo a la seguridad social, de manera que el régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, dándole la calidad de ser un ente autónomo. En la sección octava, contiene todo lo relativo al trabajo y en el Artículo 102 se establece todo sobre los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo; incluyéndose en la literal p) la indemnización por muerte del trabajador; y en la literal r) el establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia.

La previsión social acciona en los diversos problemas que surgen en todo fenómeno que se da en lo económico, laboral y sociológico; brinda apoyo en la lucha contra la

miseria y todos aquellos aspectos negativos que de alguna manera afectan el nivel de vida y el bienestar de la población trabajadora. Por medio de adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, se defiende y se propulsa la paz y prosperidad general de la sociedad.

1.1. Definición

Los autores Luis Alcalá y Guillermo Cabanellas de Torres indican que: "La previsión social es el conjunto de instituciones y normas mediante los cuales el Estado y los demás organismos públicos por una parte y las asociaciones sindicales por una parte y las asociaciones sindicales por la otra, tratan de asegurar la paz social y moral de los trabajadores."³

Los autores citados, conciben la previsión social como el conjunto de instituciones en las cuales interviene el Estado, organismos públicos y asociaciones sindicales, para lograr la paz dentro de la sociedad y así mejorar las condiciones de vida de las personas a través del bienestar social, económico y moral.

El autor Carlos García Oviedo al referirse a la prevención social expresa: "La previsión social constituye una disciplina autónoma, si bien íntimamente ligada con el derecho del trabajo, plasmándose en éste sentimientos propios de humanidad más civilizada;

³ Cabanellas de Torres, Guillermo y Luis Alcalá-Zamora y Castillo. **Tratado de política laboral y social**. Pág. 393.



hay pues paralelismo entre previsión social y civilización y lo hay por tanto entre previsión social y organización del trabajo.”⁴

El autor considera a la previsión social, como una disciplina autónoma, unida al derecho del trabajo, existiendo paralelismo entre previsión social, civilización y organización del trabajo.

El diccionario de Manuel Ossorio la define como: “Régimen también llamado por algunos de seguridad social, cuya finalidad es poner a todos los individuos de una nación a cubierto de aquellos riesgos que le privan de la capacidad de ganancia, cualquiera sea su origen (desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez y vejez) o bien que amparan a determinados familiares en caso de muerte de la persona que los tenía bajo su cargo o que garantizan la asistencia sanitaria.”⁵

Así también, el autor Guillermo Cabanellas cita a Walter Linares con relación a la previsión social, quien la considera como: “Conjunto de instituciones tendientes a hacer frente a riesgos que se dan sobre las clases económicamente débiles y que se dirigen a implantar una cierta seguridad social.”⁶ Según el criterio del autor en mención estas instituciones van a ser los seguros sociales.

Tomando en cuenta los diversos elementos de la previsión social, se puede decir que ésta es una institución del Estado, de los organismos públicos y privados y de las

⁴ García Oviedo, Carlos. **Tratado elemental de derecho social**. Pág. 382.

⁵ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 607.

⁶ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 980.



organizaciones sindicales, que tienen por objeto coadyuvar al cambio social, buscando la realización del hombre, para que dentro de un ambiente propicio y en forma progresiva satisfaga sus necesidades económicas, de salud, educación, culturales, científicas y espirituales.

1.2. Elementos

Conforme a lo anterior, de las diversas opiniones que sobre el particular se han expresado, se han sustraído los elementos más relevantes de la previsión social:

- a) Tienden a cuidar los beneficios que establece el seguro social.
- b) Abarca todos los beneficios que establece el seguro social.
- c) Procura la asistencia alimentaria y la educación del trabajador y su familia.
- d) Eleva el nivel de vida del trabajador, sus familiares, así como de sus dependientes.
- e) Se otorga en forma general a los trabajadores.
- f) Este sector tiene como función generar fondos para cuando las personas ya no pueden generarlos por motivos de vejez, invalidez o muerte. La cobertura del sistema previsional alcanza a menos de una tercera parte de la población que



trabaja. En Guatemala, hay tres regímenes básicos de pensiones: el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia -IVS-, administrado por el IGSS, que cubre a los trabajadores del sector privado y a los del Estado que trabajan por planilla; el régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado -CPCE-, que funciona para los trabajadores del Estado; y el Instituto de Previsión Militar -IPM-, que cubre a los oficiales y especialistas del ejército. También existen cerca de 18 subsistemas de entidades descentralizadas y autónomas del Estado, que funcionan como complementarios del sistema básico.

- g) Las estadísticas muestran que no ha habido un incremento sustancial en la cobertura del IGSS en los últimos quince años. "A finales de 1998, las pensiones del IVS fluctuaban entre un mínimo de Q.165 y un máximo de Q.3,200, con un promedio de Q. 359 en el caso de la pensión por vejez y de Q. 372 en el caso de la pensión por invalidez. En términos reales la pensión por vejez ha perdido cerca de una tercera parte de su poder adquisitivo en relación con la de 1985."⁷
- h) Hay un problema estructural debido a que el sistema es de beneficio definido y su financiamiento depende de los aportes de las generaciones futuras.

1.3. Características y responsabilidades de la previsión social

- Sancionar fuertemente a empresas que no cumplen con el pago de las cotizaciones a la institución de seguridad social.

⁷ Peñate Rivero, Orlando. Orden económico y seguridad social. Pág. 12.



- Proteger, velar y crear nuevas leyes a favor de la salud y seguridad laboral.
- No ignorar los convenios internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados por varios países.
- Revisar, actualizar y reformar el reglamento de salud, higiene y seguridad laboral, que data de 1950.
- Investigaciones sobre el origen de enfermedades más frecuentes en el sector maquilero, a fin de recomendar cambios en el entorno laboral.
- Reforzar el rol de vigilancia y cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales sobre la salud y seguridad laboral.
- Agilizar los procesos de denuncia y demanda en el ámbito de salud y seguridad laboral.
- Aplicar sanciones rigurosas para infractores.

“El Departamento de Previsión Social en su experiencia de capacitación, divulgación y consultas de las usuarias sobre el ejercicio de sus derechos laborales, ha podido comprobar que en la mayoría de los casos presentados las mujeres son violentadas en sus derechos laborales en lo que se refiere al acoso y hostigamiento sexual, y en los

derechos establecidos en la Ley sobre la Protección de la Maternidad de la Mujer Trabajadora.”⁸

La ley regula la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera esfuerzo que ponga en peligro su gravidez.

“Si la mujer trabajadora remunerada está embarazada debe acudir al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a un centro de salud, o con una doctora o un doctor particular para que le hagan un certificado médico el cual debe presentar inmediatamente al empleador o patrono con una copia que debe firmar de recibido. Si no le quieren recibir el certificado, debe presentarlo a la Inspección General de Trabajo para gozar del derecho de inamovilidad que le reconoce la ley.”⁹

Inamovilidad significa que no podrá ser despedida o sacada del trabajo sin causa justificada. Si aún así es despedida estando embarazada, ella tiene derecho a solicitar su reinstalación, que quiere decir volverla a colocar en su puesto de trabajo.

La reinstalación puede solicitarla a la Inspección General de Trabajo o ante un juzgado de trabajo.

La mujer tiene derecho a una licencia de 30 días antes del parto, éste es el preparto, y 54 días después del alumbramiento, éste es el llamado período post parto. En total son

⁸ Goñi Moreno, José María. **Derecho a la previsión social**. Pág. 12.

⁹ *Ibid.*



84 días que deben gozarse de corrido, teniendo derecho a que se le pague el salario o sueldo completo por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Si el empleador o patrono no está inscrito en el seguro social, él tiene la obligación de pagar a la mujer el salario o sueldo completo durante este tiempo.

Después del parto, al regresar a su trabajo, la madre tiene derecho a un permiso por lactancia para alimentar a su hijo o hija, de media hora, dos veces al día; estas dos medias horas se pueden unir según la conveniencia de la madre, para entrar una hora más tarde al trabajo o salir una hora más temprano, sin que le descuenten el salario o sueldo.

Durante este tiempo, que es de diez meses a partir del día que regresa a trabajar, también goza del derecho de inamovilidad, lo que significa que la madre trabajadora que esté en periodo de lactancia no puede ser despedida del trabajo sin que el empleador tenga una causa justificada.

La Dirección General de Previsión Social brinda orientación y asesoría legal a mujeres trabajadoras para defender sus derechos.

Impulsa actividades de capacitación y promoción de los derechos laborales individuales y colectivos de las mujeres trabajadoras.



Asesora al menor trabajador con el objeto de promover el conocimiento de los derechos y obligaciones laborales.

Promueve y administra la descentralización de fondos rotatorios de préstamos para proyectos productivos de personas con discapacidad.

Promueve la colocación de personas con discapacidad en el empleo formal a través de la Dirección General del Empleo.

Brinda asesoría técnica en materia de higiene y seguridad en el trabajo a empleadores y trabajadores.

Realiza visitas de información y asesoría sobre higiene y seguridad en el trabajo en empresas industriales, comerciales, agrícolas y de servicio en todo el territorio nacional.

Promueve y organiza las comisiones de higiene y seguridad en los centros de trabajo, proporcionándoles la asesoría y capacitación necesaria.

El Departamento de Promoción de la Mujer Trabajadora es una dependencia de la Dirección General de Previsión Social, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; fue creado según Acuerdo Ministerial número 11-94 del 3 de marzo de 1994, como un mecanismo institucional encargado de promover y divulgar los derechos laborales de las adolescentes y mujeres trabajadoras.



Brinda atención a mujeres trabajadoras en busca de orientación laboral.

Imparte charlas a grupos organizados y a lideresas comunitarias sobre temas de interés y beneficio para las mujeres trabajadoras tales como autoestima, género, participación ciudadana, derechos y obligaciones laborales.

Informa a patronos sobre sus derechos y obligaciones laborales que permitan mejores relaciones entre patronos y trabajadoras.

Por otro lado el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través del Departamento de Atención al Trabajador con Discapacidad, contribuye a la rehabilitación integral de la persona con discapacidad fomentando el acceso al trabajo, por medio del programa de crédito para microempresas generadoras de autoempleo.

Programas de créditos: Consiste en el otorgamiento de crédito para la creación o ampliación de microempresas. Se cobra un módico interés sobre saldos que sería más bajo que el cobrado por los bancos del sistema. (Del Ministerio de Trabajo y Previsión Social).

Está dirigido a personas con discapacidad en situación de pobreza, del área urbana y rural del país, con vocación para emprender una actividad productiva de autoempleo que sea generadora de ingresos para ellas y su familia.



Objetivos y fines

- a) Contribuir a que las personas con discapacidad desarrollen actividades productivas y mejoren su situación económica.
- b) Estimular a la persona con discapacidad para que se le valore como una persona productiva y que pueda ella misma mejorar su nivel de autoestima.
- c) Contribuir a disminuir la marginación, discriminación y pobreza en que se encuentran muchas de las personas con discapacidad.

Según la naturaleza del plan o proyecto que los posibles beneficiarios presenten así es la cantidad de dinero que se les autoriza como crédito. El monto promedio para un crédito inicial oscila entre Q.2,500.00 a Q.3,500.00. Al cancelar la totalidad del préstamo se tiene la posibilidad de que pueda otorgarse un segundo crédito por la misma o mayor cantidad.

Para personas que viven en el departamento de Guatemala y cabeceras departamentales:

Al menos un fiador, salariado o no asalariado, que debe tener ingresos mensuales que cubran un 25% del monto del crédito solicitado.



Para aldeas, caseríos y municipios fuera del departamento de Guatemala:

Al menos un fiador que debe tener ingresos del 10% del monto del crédito solicitado.

Si los que reciben el préstamo son familiares directos de una persona con discapacidad, estos deben garantizar que los beneficios sean para la persona con discapacidad.

La actividad a financiar debe ser la fuente principal de recursos para la subsistencia de la persona con discapacidad y su familia.

No se aprueban créditos para: Venta de licores, actividades contra la moral y buenas costumbres, compra de terreno como única inversión, o para vivienda; debe ser un proyecto compatible con el medio ambiente.

1.4. Beneficios

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (I.G.S.S.) es la entidad encargada de plantear políticas de previsión y seguridad social que le permitan al Ministerio de Trabajo y a los otros Ministerios vinculados al gabinete social, a desarrollar programas y proyectos a nivel nacional para procurar el más completo bienestar físico, mental y social de todos los trabajadores. Dentro de las funciones del I.G.S.S. se pueden citar:



- a) Contribuir en la formulación y ejecución de las políticas relacionadas con la previsión social, poniendo especial énfasis en la atención de los sectores sociales vulnerables.
- Promover el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad ocupacional en el trabajo.
 - Estudiar y recomendar medidas tendientes a prevenir y evitar accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales.
 - Establecer estrategias y formular planes autogestionarios y subsidiarios que aseguren recursos económicos a sectores vulnerables.
 - Revisar, ajustar y evaluar permanentemente las normas de prevención de los accidentes ocurridos en los centros de trabajo.
 - Elaborar estudios sobre la prevalencia e incidencia de los riesgos profesionales y accidentes de trabajo en general.
 - Proponer políticas de previsión y seguridad social que le permitan al Ministerio de Trabajo y Previsión Social y a los otros Ministerios vinculados al gabinete social, desarrollar planes y proyectos interinstitucionales.



- Supervisar y evaluar las acciones desarrolladas a nivel de las regiones, por el personal de éstas en aspectos relacionados con la previsión social.

“El objeto primordial de la seguridad social, es el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependen económicamente de él, procediendo en forma gradual y científica que permita determinar tanto la capacidad contributiva de la parte interesada, como la necesidad de los sectores de población de ser protegidos por alguna o varias clases de beneficios, habiéndose principiado sólo por la clase trabajadora, con miras a cubrirla en todo el territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población.”¹⁰

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, instituyó la garantía de la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación, en el Artículo 100, el cual textualmente regula: “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 Política, tienen

¹⁰ Oficina Internacional del Trabajador. **Introducción a la seguridad social**. Pág. 28.



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

Actualmente prevalecen en Guatemala, debido al tradicional abandono de los gobiernos anteriores a la Revolución del 20 de Octubre de 1944, condiciones de atraso y miseria social tan pronunciadas que hacen urgente e inaplazable la adopción de



medidas conducentes a elevar en forma paulatina y sistemática el nivel de vida del pueblo de Guatemala.

Ese mejoramiento se puede obtener en gran parte al establecer un régimen de seguridad social obligatorio; fundado en los principios más amplios y modernos que rigen la materia y cuyo objetivo final sea el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de 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, en lo que la extensión y calidad de esos beneficios sean compatibles con lo que el interés y estabilidad sociales requiera que se les otorgue.

“Que dicho régimen de seguridad social obligatoria debe estructurarse inspirándose en ideas democráticas, tanto de verdadero sentido social como de respeto a la libre iniciativa individual, por lo que, aparte de lo expuesto en el considerando anterior, sus beneficios deben tener carácter mínimo, dejando así un amplio campo para el estímulo de los esfuerzos de cada uno y para el desarrollo y el ahorro, de la previsión y de las demás actividades privadas” (tercer considerando, Ley Orgánica del Seguro Social).

El problema de la seguridad social en Guatemala puede resolverse adecuadamente porque en el país casi nada hay hecho para el armónico desenvolvimiento de tan trascendental materia y; en consecuencia, no es necesario perder tiempo, dinero y energías en la destrucción de vicios o defectuosas realizaciones existentes; y, por lo mismo es imprescindible construir esta inmensa obra de redención social desde el



principio, debe procederse siempre con prudencia y sin afán de dar soluciones parciales sino, por el contrario, a base de planes de largo alcance y con un criterio de conjunto que abarque el problema en todas y en cada una de sus implicaciones.

Los estudios técnicos hasta ahora realizados establecen que un régimen de seguridad social obligatoria en Guatemala es factible si se procede cuanto antes y en forma gradual y científica; con el pensamiento puesto siempre en el conjunto de los intereses superiores y permanentes de la nacionalidad y no en otros que tengan carácter transitorio o circunstancial.

“Que todo régimen de seguridad social obligatoria debe ser eminentemente realista y, en consecuencia, sujetarse siempre a las posibilidades del medio donde se va a aplicar, determinando, entre otras cosas y en cada caso, tanto la capacidad contributiva de las partes interesadas como la necesidad que tengan los respectivos sectores de población, especialmente si se trata de indígenas, de ser protegidos por alguna o varias clases de beneficios, a efecto de imprimir a éstas la justa modalidad que les corresponda.”¹¹

1.5. Objetivos

Todo régimen de seguridad social obligatorio se desenvuelve a base de un delicado mecanismo financiero; de tal manera que no es posible ni aconsejable olvidar en ningún momento que los egresos deben estar estrictamente proporcionados a los

¹¹ Ibid. Pág. 12.



ingresos y que no se pueden ofrecer demagógicamente beneficios determinados sin antes precisar sus costos y sin saber previamente si los recursos que al efecto hayan presupuestado van a ser efectivamente percibidos y; sobre todo, si van a alcanzar para cumplir las promesas hechas.

Un verdadero régimen de seguridad social obligatorio debe aspirar a unificar bajo su administración los servicios asistenciales y sanitarios del Estado con los de los beneficios que otorgue; y a impedir el establecimiento de sistemas de previsión, públicos o particulares, que sustraigan a determinados sectores de la población del deber de contribuir y del derecho de percibir beneficios de dicho régimen; por cuanto así se mantiene el sano principio que recomienda la unidad de los riesgos y de su administración. La aplicación de ese principio constituye el único medio de evitar una inadmisibles duplicación de cargas, de esfuerzos y de servicios para el pueblo de Guatemala o el desarrollo de sistemas que pueden dar trato privilegiado a unos pocos, porque lo hacen a costa de las contribuciones, directas o indirectas, de la mayoría.

Todo régimen de seguridad social obligatorio, si se quiere que comience sobre bases sólidas, necesita recursos económicos iniciales suficientes; por lo cual es indispensable proveer desde ahora a la entidad que lo va a administrar de los fondos que su adecuada organización y correcto funcionamiento exijan.

Para llenar idóneamente los fines expresados se debe invertir al organismo encargado



de aplicar el régimen de seguridad social obligatoria o Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de lo siguiente:

- a) De un amplio margen de autonomía económica, jurídica y funcional;
- b) De las facultades y obligaciones necesarias para que sus gestiones no constituyan un hecho aislado dentro del conjunto de la política democrática y progresista del Estado; sino que, por lo contrario, se planeen en íntima armonía con las actividades asistenciales y sanitarias; con las actividades docentes y culturales, con la legislación de trabajo y con las directrices que para su correcta aplicación se trace el Organismo Ejecutivo; con los seguros privados: con la estructura y desarrollo crediticio, monetario, fiscal y tributario del país; con las estadísticas que lleven los diversos departamentos del Organismo Ejecutivo; con los estudios que sobre aspectos etnográficos, sociológicos y demográficos adelanten otras entidades, especialmente en lo que se refiere al problema indígena; con el adecuado desenvolvimiento de las profesiones médicas y de las relacionadas con éstas y; en general, con las demás actividades de naturaleza económica o social con las que se deba mantener una coordinación constante;
- c) De todas la garantías necesarias para que dicho Instituto sujete su acción únicamente a lo que la técnica indique y no a los intereses de orden político-partidarista u otros extraños a su objetivo esencial de proteger al pueblo de



Guatemala y de elevar gradualmente su nivel de vida, sin distinción de clases

ideas, grupos o partidos;

- d) De un sistema de organización interna eficaz, a base de un control recíproco entre los diversos órganos superiores que integran al referido Instituto, con el objeto de que sus dirigentes, personeros y asesores no incurran en acciones u omisiones perjudiciales al mismo: y,
- e) De una ley orgánica muy flexible y dinámica, para que, a través de sucesivas etapas que se irán venciendo paulatinamente, en el curso de muchos años de acción metódica y sostenida, esté el referido Instituto en capacidad de alcanzar las metas más nobles, más humanas y de mayor sentido social.

La previsión social es el sistema de seguro que el Estado impone obligatoriamente a todos los trabajadores con la finalidad de protegerlos, también a sus dependientes, contra eventualidades como la pérdida de sus condiciones de trabajo por accidentes, enfermedades, vejez o muerte.

Se puede decir que el Estado, por medio de la previsión social, ofrece un seguro al trabajador, financiado por éste con base en un descuento obligatorio que recae en su salario, más un porcentaje de ese mismo salario que es cobrado a su empleador



Para acceder a los beneficios de la previsión social es obligatorio acumular un número mínimo de cuotas pagadas ejerciendo un trabajo remunerado; salvo en algunos sistemas que aceptan al contribuyente independiente, sin patrón.

La previsión social no es un servicio gratuito que se ofrece al trabajador. Éste es obligado a aceptar todas las reglas que el Estado estima necesarias. En contrapartida el Estado debería también cumplirlas, sin introducir en el camino modificaciones que perjudiquen los derechos prometidos al trabajador.





CAPÍTULO II

2. La seguridad social

El fin supremo del Estado es alcanzar el bien común. Para lograrlo la Constitución Política de la República de Guatemala, garantiza bienes jurídicos tutelados de las personas, como la seguridad social, instituida en el Artículo 100 de la misma; y desarrollada por la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto 295 del Congreso de la República y los Reglamentos que emite la Junta Directiva de la referida institución.

Establecer la evolución histórica de la seguridad social, es determinar el surgimiento de la misma en un momento dado de la humanidad. Así también, hay que esclarecer los cambios que ha tenido en ese devenir del tiempo. Es necesario enunciar los aspectos más importantes y particulares que dicha institución ha tenido en su evolución; con el objeto de distinguir las características que hacen de ella, el anhelo de bienestar social más inspirado.

Lo importante aquí es determinar cuál ha sido el avance histórico de la seguridad social en los diferentes sistemas jurídicos y la influencia que ha dejado en diferentes sociedades.

Expone el autor Orlando Peñate Rivero al abordar el tema de la evolución histórica de la seguridad social que: “Los antecedentes de la seguridad social, se remontan al siglo

XVIII, desde la asistencia pública hasta la seguridad social concebida como un deber del Estado.

Los acontecimientos políticos acaecidos de 1848 en Francia y Alemania, sirvieron como punto de partida en la concepción que los problemas sociales tenían que ser resueltos por el Estado. Es por ello, que los antecedentes formales más remotos de la seguridad social moderna fueron los seguros, establecidos en Alemania a finales del siglo XIX, en tiempos del Canciller Bismark, como una contraofensiva política al auge y expansión de los movimientos obreros socialistas. Es así, como la seguridad social, refleja el contenido político económico y social de los Estados.

Como consecuencia, es que los sistemas de seguros sociales se fueron implementando consecutivamente en los países más industrializados a principio del siglo XX. Con el triunfo de la revolución de 1917 en Rusia, se implantó en ese país un modelo de desarrollo socialista, basado en la propiedad social de los medios de producción, que dio lugar a la introducción de nuevas concepciones, de contenido y alcance de los mismos.

Las consideraciones políticas, fueron las que dieron prioridad a la creación de los seguros sociales; y no a las condiciones de esta índole en que se encontraban los trabajadores.

Antes de los seguros referidos, existían los de carácter privado, los cuales se basaban tanto en la autonomía de la voluntad y/o principio general del derecho civil. El



establecimiento del seguro social obligatorio en Alemania, constituye una adaptación técnica del seguro privado, para proteger a los trabajadores de lo que hoy se conoce como riesgos o contingencias sociales.

En ese sentido, los seguros sociales surgieron como un elemento de la legislación obrera; y de esta noción surge la concepción original de riesgo social. Pero como la normativa era eminentemente de la industria, el término de seguro social dejaba al margen a otras actividades económicas. Además, la misma, ha recibido otros tipos de conceptos, tales como: asistencia social, seguros sociales, seguridad total, previsión total, servicios públicos y bienestar social.

La Ley Americana de 1935, cuando empleó por primera vez la expresión seguridad social, se refirió esencialmente para aplicarla a dos riesgos sociales: El paro y la vejez.

Con relación al seguro social, éste inició con la contribución o el aporte de los trabajadores únicamente, pero cuando estos ya no pudieron sostener el sistema, se atrajo a los empleadores, quienes se vieron obligados a coadyuvar al sostenimiento de los seguros sociales. Posteriormente, cuando el mismo se volvió insostenible, el Estado se constituyó en el tercer contribuyente del mismo, lo que se denominó sistema tripartito del seguro social.

El informe presentado por William Beveridge al parlamento inglés, en noviembre de 1942, es cronológicamente, el primer instrumento que desarrolla en su plenitud la



seguridad social. El 15 de junio de 1952, la 31ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, adoptó el Convenio número 102 sobre la Seguridad Social, que define a dicha institución como: “El conjunto de medidas de carácter público tendientes a preservar el estado económico en que la población o una gran parte de la misma podría hallarse cuando dejen de percibirse salarios por razón de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez o como resultado de un fallecimiento...”¹²

Los autores Guillermo Cabanellas de Torres y Luis Alcalá-Zamora y Castillo, en su obra: Tratado de Política Laboral y Social, estructuran la historia de la seguridad social de la forma siguiente:

- a) “Proceso histórico: Fue en las civilizaciones antiguas donde aparecen las primeras formas de seguridad social, la cual consistía en ayuda recíproca en ciertos sectores de la población; por medio de las instituciones romanas de las sodalitates y collegias, corporaciones de artesanos de espíritu piadoso, que pagaban cierta suma de dinero al fallecer uno de sus asociados.

Fue así, como en el siglo II, Ulpiano formula la primera tabla de mutualidad, lo que manifiesta el interés de los romanos por la previsión social. La cofradía medieval que precede al gremio y crece con él, lleva la inquietud religiosa al oficio, el cual se traduce en un mutuo socorro a los cofrades, cuando alguno de ellos se encontrare enfermo, quedare lisiado o se viera postrado ante la vejez. Se plantea que esta situación, se daba más por gracia que por derecho. Estos auxilios, en forma concreta, consistían en

¹² Peñate Rivero, Ob. Cit. Pág. 7.



asistencia médica, internación hospitalaria, entrega de subsidios en dinero, ayuda económica a los que carecían de trabajo; así como a los inválidos por accidente, y el pago de gastos por entierros y sufragios de otra índole.

Entre el siglo XVI y XVII, aparecen rasgos mercantiles definidos, seguros típicos, que utilizan las pólizas y que administran y fomentan las primeras compañías o sociedades aseguradoras de carácter mercantil o privado.

b) Durante la Revolución Industrial: Con el aparecimiento y fortalecimiento del capitalismo, en el siglo XVIII, se dan dos fenómenos trascendentales en la historia de la humanidad; y por supuesto, con incidencia en la seguridad social; la Revolución Industrial, de contenido económico, y la Revolución Francesa, de carácter político. Es durante este período, que la industrialización de ciertos países europeos, trajo consigo el aparecimiento de empresarios capitalistas y trabajadores proletarios, y donde las ideas fundamentales del esquema eran el individualismo, con sus postulados de libertad, igualdad y fraternidad.

Con la libertad del trabajo, proclamada por el Edicto de Turgot y la abolición de las corporaciones de oficios por la Ley Chapelier, se instauró de esa forma, una exagerada práctica del mismo, con abstención total de la administración del Estado, en los problemas económicos y sociales, entregados a las relaciones pactadas entre las partes y a las resultas de la oferta y la demanda.



- c) **Desenvolvimiento de la protección social:** Con notorio error se le atribuye a Simón Bolívar el haber empleado la expresión de seguridad social en uno de sus históricos discursos; pues resulta inadmisibile que en los albores del siglo XIX, al gestarse la independendia de los virreinos y provincias españolas en América, pudiera tenerse una concepción precisa de una disciplina y un conjunto de instituciones tan complejas como las de la moderna seguridad social.

El verdadero origen de un sistema de seguros sociales obligatorios se encuentra en Alemania en 1881, cuando Bismarck leyó un mensaje en nombre del emperador Guillermo II, que bosqueja un nuevo orden previsional. El 13 de junio de 1883, se aprobó la Ley de Seguro Obligatorio por Enfermedad; el seis de julio de 1884, se decretó la Ley de Seguros Obligatorios de Accidentes de Trabajo; el 22 de julio de 1889 se instituye el Seguro Obligatorio por Invalidez. Alemania por la presión social democrática, se colocaba a la cabeza de los sistemas previsionales.

- d) **Precedentes doctrinales:** Consiste en una cédula doctrinal concerniente a los regímenes previsionales de índole social genérica, se localiza en sociólogos, humanistas y filósofos de inspiración cristiana; los cuales formulaban teorías que el análisis actual descubre como signos precursores de un sistema asistencial más o menos perfecto, basado en la obligación moral que deriva de la solidaridad humana, de la fraternidad de cristo. En esa corriente, en España en los siglos XVI y XVIII Luis Vives, proclama el derecho de asistencia para pobres e inválidocarentes; así como los que sufren del cautiverio en la guerra, prisión y la enfermedad.



En resumen, el poder público, debe imponer como forzosa una contribución que se destine al socorro de los necesitados, de los que pudiendo y queriendo trabajar, no hallan donde.

- e) Legislación precursora: Por otra parte, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1898 en Francia, fue propagada a los países latinoamericanos; asimismo Inglaterra en 1907, aplica un sistema de asistencia de ancianidad.
- f) Intervención estatal: La afirmada autonomía de la seguridad social en la doctrina y en el derecho positivo no la libera de la tutela derivada del intervencionismo público. El poder público, se erige en conductor y planificador de la seguridad de la sociedad, actualmente juega el papel importante de ser el financiador de las instituciones de seguridad y previsionales.

Al asumir la gestión superior de la seguridad social, el Estado ha de proceder a una planificación completa y a aportar todos los medios económicos precisos para satisfacer los beneficios y protecciones instituidos.

- g) Declaración en los textos constitucionales: Diversas Constituciones como la de Colombia, Guatemala, y las precedentes de Bolivia, Brasil y Cuba, proclaman como misión del Estado la asistencia social, que deberá prestarse a los que carentes de medios de subsistencia y del derecho a exigirla de otras personas, estén



incapacitadas físicamente para trabajar. En otros textos, se establece con carácter obligatorio los seguros sociales, derechos irrenunciables e imprescriptibles de los trabajadores, costeados por el Estado, los empresarios y los trabajadores. Así regulado en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Uruguay.

En la Segunda Posguerra Mundial, la Constitución francesa de 1946, preceptuaba que la nación garantiza al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo especialmente, al niño, a la madre y a los trabajadores de edad avanzada, con respecto a la protección de la salud, la seguridad material, el reposo y las comodidades. Todo ser humano que, a consecuencia de su edad, estado físico o mental o situación económica se hallare incapacitado para trabajar, tenía derecho a obtener de la colectividad los medios para una existencia adecuada.

El texto constitucional de la República italiana fija el sistema de la seguridad social. En la cual, los trabajadores son asegurados contra los riesgos profesionales, la vejez, la invalidez y el paro forzoso.

h) Lineamiento positivo en los países colectivistas: Rusia, ha implantado un sistema colectivista. Este régimen de seguridad social, brinda la perspectiva y continuidad de ingresos para todos los que trabajen, o se encuentren incapacitados de trabajar, siempre que tal situación, no haya sido buscada a propósito.



Más que la vigencia de un seguro único, se parte de una sola causa justificadora de la protección social: la pérdida del salario por motivos no imputables al trabajador. La responsabilidad económica se carga de manera exclusiva sobre la industria.

- i) Extensión contemporánea: Existe una clasificación de causas:
 - I) De orden social: Se refiere a numerosos individuos no asalariados, los cuales no disponen de recursos personales o familiares para precaverse contra las contingencias sociales. Entre los que figuran: pequeños trabajadores artesanos y comerciantes.
 - II) De orden económico: Se refiere a la depreciación monetaria, lo cual ha colocado a amplios sectores de la población en la imposibilidad de tomar las providencias necesarias contra las contingencias sociales. Considerado este factor, como el más escabroso en la previsión social.
 - III) De orden político: Debido a que el principio de la universalidad debe regir a la seguridad social; es decir, su finalidad de alcanzar a cubrir a toda la población, responde al espíritu de una auténtica política en este tema, por cuanto se trata de impedir una excesiva acumulación de riqueza en algunos y un nivel de vida demasiado bajo para otros.



- j) Planes de seguridad: Se reseñan tres de los planes de mayor importancia en cuanto a la seguridad social y del intervencionismo estatal.

Por ejemplo el informe de Beveridge, surgido de un requerimiento, hecho en 1941 por el gobierno británico a la Comisión Interdepartamental de Seguros Sociales y Servicios Conexos, que presidía Williams Beveridge.

- k) La internacionalización del derecho de la seguridad social: La seguridad social, se manifiesta en la aplicación o restricción de sus normas a los extranjeros o en la pérdida de los beneficios por la expatriación o el alejamiento de residencia que no sea la nacional.

Sin que la aceptación del principio de universalidad de dicha institución, convierta al derecho social en uno de carácter internacional. Cabe mencionar, la tendencia legislativa al principio de igualdad de trato para nacionales y extranjeros. Y, que a través de tratados internacionales entre los países contratantes, se dé el mismo trato a nacionales como a extranjeros dentro de la legislación interna. Toda vez, se cumpla con los requisitos exigidos en ley.

- l) La primera acción internacional en cuanto a la seguridad social: La primera acción internacional relativa a la seguridad social, se debe a la iniciativa privada y su constancia. Esquematiza, en orden cronológico, las acciones, campañas y reuniones de asambleas internacionales; con el objeto de proponer programas y



planes para esta institución. Es a partir de 1888 que se celebra en París el primer Congreso sobre el seguro relativo a los accidentes del trabajo. Otros que se llevaron a cabo fueron: en Berna, 1891; Milán, 1894; Bruselas, 1897; París, 1900; Dusseldorf, 1902; y Viena, 1905. En todos estos Congresos, se abordaba el tema de la libertad y la obligatoriedad del seguro obrero. La opción por el régimen forzoso se produjo en el llevado a cabo en Roma, en 1908.

En el primer Congreso Iberoamericano, celebrado en Madrid, se propuso la conveniencia de pactos entre los países de esta comunidad histórica, con respeto del principio de la ley territorial y de los derechos adquiridos para todos los trabajadores.

En La Habana, Cuba de 1928, se trató el problema de la inmigración, básico por haber sido fundamental en la rápida población del nuevo mundo. Es en la reunión de Montevideo, en 1923, en la cual se consideró un proyecto de la Oficina Interamericana del Trabajo. Y, en Santiago de Chile de 1936, se estableció que los seguros sociales, deben llenar la triple función de prevención, reparación e indemnización. Además, se recomendó que la legislación de cada país, implantara diversos seguros obligatorios, en especial contra los riesgos laborales, las enfermedades comunes, maternidad, vejez, invalidez, muerte prematura y paro forzoso.”¹³

Los antecedentes en Latinoamérica sobre la seguridad social, desde la perspectiva de Peñate Rivero; se da en los siguientes términos: “Los primeros regímenes de seguridad

¹³ Cabanellas de Torres y Alcalá-Zamora y Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 153.

social fueron establecidos a principios del siglo XX en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay.

Es a inicio de los años treinta del mismo siglo, en el cual se crearon regímenes similares: en Ecuador, 1935; Perú, 1936; Venezuela, 1940; Panamá y Costa Rica, 1941; México y Paraguay, 1943; Colombia y Guatemala, 1946; República Dominicana, 1947; El Salvador y Bolivia, 1949; Honduras, 1952; y Nicaragua en 1955.

Fue así, como los regímenes de seguridad social establecidos en todos los países de Latinoamérica, se basaron en el modelo del seguro social alemán de la época del Canciller Bismark ya a finales del siglo XIX, como se anotó.

Este modelo, fue para proteger a trabajadores asalariados del sector industrial y urbano, su aplicación en América Latina, excluyó de sus beneficios a los trabajadores agrícolas, que a la vez, constituyeron un importante sector laboral en aquella época, y en la actual; sobre todo en aquellos países con características de tercermundistas, con dependencia económica de los desarrollados."¹⁴ Aquí se puede incluir a Guatemala.

En la reseña histórica acerca de la seguridad social en América Latina, desde el punto de vista doctrinal, se hará referencia a las declaraciones de los principios; los cuales fueron emitidos por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en los que se resumen los avances logrados en la región.; y las tendencias registradas en las diferentes épocas vividas; comenzando por la Declaración de Santiago de Chile, la que

¹⁴ Peñate Rivero. Ob. Cit. Pág. 41.



fue aprobada en la Primera Conferencia de 1942, y en la que se instauran las bases en esta materia.

En ésta, se consagra el principio de solidaridad entre las naciones y los hombres para abolir la miseria y garantizar los medios económicos suficientes, para mejorar y obtener un mejor nivel de vida. También se destaca que el objeto económico no basta por sí solo para consolidar una cooperación; si no se identifica como un orden social justo, en el que se distribuyan de manera equitativa las ganancias obtenidas de la producción.

Desde un principio, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social destaca la estrecha relación entre economía y seguridad social. Por ejemplo, en 1951 en la tercera reunión de la Conferencia, en Buenos Aires, Argentina; se afirmó que la seguridad social, es parte integrante de la economía nacional, la cual no puede ser estudiada sin conocer las posibilidades en cuanto a los recursos de que dispone un país para otorgar la mínima protección individual necesaria ante las contingencias de la vida y el trabajo.

En esta tercera reunión se aprobó la Carta de Buenos Aires, que proclamó la libertad y dignidad, como atributos inalienables de la personalidad humana, que constituyen principios ineludibles de la seguridad social; por lo que para los pueblos americanos nada debe tener mayor primacía que procurar el bienestar del hombre, y salvaguardar su libertad y dignidad como persona.

La acción del Estado, en materia de seguridad social, debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre a ser protegido por la sociedad, ante la necesidad, y el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.

En tanto, la VI Conferencia Interamericana, celebrada en México en 1960, constituyó una importante reflexión de carácter colectivo; haciendo énfasis del camino recorrido desde la fundación de la Conferencia, reconociéndose que aun con los avances en el fortalecimiento de la seguridad social en América, se consideraba: que todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha por superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, la deficiencia del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.

Según el autor Orlando Peñate Rivero: "La Conferencia, anima a contar con nuevas y firmes ambiciones, y procura que la seguridad social cuente con más poderosos medios para ampliar sus sistemas de acción de protección y lograr el acceso a un nivel satisfactorio de existencia de sectores más numerosos de la población americana, en ciudades y campos, ante los riesgos que con mayor frecuencia se producen, tales como: el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte."¹⁵

¹⁵ *Ibid.* Pág. 43.

De acuerdo a las consideraciones expuestas la Conferencia insta a que la acción de los gobiernos y las facultades que les conceden sus instituciones políticas y de competencia; la seguridad social deberá procurar:

- “Garantizar al ser humano contar con medios suficientes para satisfacer sus necesidades a un nivel digno.
- Fortalecer el principio de libertad del hombre, mediante un combate en contra de la miseria, la ignorancia, la insalubridad, la necesidad, el abandono y del desamparo.
- El crear condiciones adecuadas para estimular la solidaridad entre los hombres y pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.
- Contribuir en la distribución del ingreso nacional, y que a la vez, sea más equitativa según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social, así, como su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.
- Constituir de manera eficaz contra los riesgos, previéndolos, y luchar contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo, proteger la maternidad y el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.



— Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exigen el desarrollo de las comunidades y los pueblos. Así como, enfatizar la acción para transformar la vida del campo, y hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.”¹⁶

Peñate Rivero, expone que: “Las tendencias de la seguridad social, deben atenderse conforme los antecedentes expuestos. Aprecia, que en América Latina la aplicación de los regímenes de la seguridad social fue relativamente tardía, como lo fue la extensión del modelo capitalista de producción. Con certeza puede afirmarse que al inicio de la llamada estrategia de sustitución de importaciones, comenzó en la región la implantación de los sistemas de seguridad social. Es por ello, que en la medida que tomaba fuerza el proceso de industrialización, se amplió el grupo de países con sistemas de seguridad social vigentes en la actualidad.”¹⁷

Según Dagmar Raczynski citado por Peñate Rivero indica que: “El proceso, al igual que en los países capitalistas desarrollados, estuvo en el centro de luchas sociales, adquiriendo formas diferentes en cada país. En la mayoría, se aceptan dos tipos de trayectorias generales en el desarrollo de los sistemas de seguridad social. Por ejemplo, un grupo de países como lo es el caso de Chile, uno de los pioneros; fue precedido directamente por demandas de la clase obrera organizada, a través de los órganos de representación política. Otro como Brasil, implantó los sistemas de

¹⁶ *Ibid.* Pág. 48.

¹⁷ *Ibid.* Pág. 51.

seguridad social, de un Estado autoritario, relativamente autónomo, el cual forma parte de las medidas pro-activas de la burguesía nacional industrial como estrategia para buscar apoyo en sectores de trabajadores asalariados frente a la vieja oligarquía.

Se puede afirmar, que en todos los casos, fue una conquista de la clase trabajadora; aunque muchas veces manipulada por la burguesía y el propio Estado, en la búsqueda de apoyo de los trabajadores propiciando así, una división. Por eso mismo, es que el surgimiento y extensión fragmentados de los sistemas de seguridad social dio lugar a la multiplicidad de instituciones en varios países.”¹⁸

En Guatemala para determinar los antecedentes de la seguridad social, que mejor que acudir a una fuente confiable; como lo es el documento publicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; en una separata (artículo de una revista) denominada el IGSS para todos, en octubre de dos mil siete. En dicha publicación, se hace una breve referencia histórica de la Institución en todo el mundo. Conlleva además, las aspiraciones históricas de dicha institución social, como valores fundamentales de la humanidad. Reseña por otra parte, los antecedentes en Guatemala de dicho instituto. Por estar contenida en una sola página, se hace un resumen analítico de dicha separata. La misma institución, surge como consecuencia del desarrollo de la sociedad, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. El término relacionado, lo empleó por primera vez el libertador Simón Bolívar, en 1819, cuando declaró en el Congreso de Angostura que el sistema de

¹⁸ Ibid. Pág. 52.



gobierno más perfecto es aquél que ofrece mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social.

Como resultado de la Revolución Industrial, se realizaron una serie de cambios y reformas en el orden social existente, los cuales culminaron en Alemania; cuando el gobierno de ese país, bajo la dirección del Canciller Otto Von Bismarck, instauró la política social cuyo fin fue eliminar la incertidumbre y la inseguridad de los trabajadores. El 17 de noviembre de 1881, el gobierno Alemán fijó un programa en materia de política social. A partir de esta fecha, los trabajadores tuvieron derecho a asistencia médica, posibilidad de ingresar a un hospital y recibir una pensión en dinero cuando por causas de enfermedad o accidente, no podían realizar sus labores. De esa forma, el trabajador restablecía su salud y contaba con una pensión económica que le permitía cubrir sus necesidades básicas.

La idea se extendió a otros países, llegando a América del Sur en la primera década del siglo XX. Antes de la creación del régimen guatemalteco de seguridad social, hubo en el país una legislación destinada a proteger a los trabajadores, la Ley Protectora de Obreros, Decreto 669, promulgada el 21 de noviembre de 1906, bajo la administración de Manuel Estrada Cabrera; los principios de esta Ley, se quedaron escritos sin tener ninguna explicación, pues no se previó una organización administrativa que llevara a la práctica esta protección.



César Meza en 1944, en su tesis, enfocó el tema el seguro social obligatorio, entre otras cosas el trabajo relacionado, sostiene: "Seguro social, es el organismo que ha venido a señalar una nueva etapa en la vida de los pueblos.

En Guatemala, la seguridad social tiene sus orígenes a partir de la Revolución de 1944; en donde hubo cambios radicales de carácter económico, político y social. Así, en el Artículo 63 de la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 11 de marzo de 1945 establecía: "El seguro obligatorio antes referido, comprendía por lo menos: seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Y, el seguro de la prima, en los que contribuirán los patronos, los obreros y el Estado; es decir, en forma tripartita."¹⁹

Es importante señalar, que fue en el gobierno del presidente Juan José Arévalo Bermejo en el que se organizó y dio existencia a la seguridad social en Guatemala. Con el Decreto número 295 del Congreso de la República de Guatemala, en 1946; se fundó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el cual podrá denominarse IGSS, al promulgarse la Ley Orgánica del mismo. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, creado por el Decreto 1117 del Congreso de la República de Guatemala pasó a llamarse Ministerio de Trabajo y Previsión Social mediante el Decreto 1441 del mismo Congreso. Posteriormente a estas dos instituciones, se les encargó velar por la previsión social en el país.

¹⁹ Meza, César. **Guatemala y el seguro social obligatorio**. Pág. 31.



De lo antes indicado, se puede inferir que: "En Guatemala se plantea formalmente la seguridad social a mediados del siglo XX; no obstante, el antecedente inmediato surge mediante el Decreto Ejecutivo 669, dictado el 21 de noviembre de 1906, el cual contiene la Ley Protectora de los Obreros en los Accidentes de Trabajo, que se pronuncia anticipadamente sobre la seguridad social."²⁰

Constitucionalmente, se puede indicar que el historial de la seguridad social se encuentra en la Constitución Política de la República de Centro América, decretada el 9 de septiembre de 1921; que en el Artículo 163 preceptuó: "...El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor o caso fortuito extraño al trabajo en que se produzca el accidente, o que éste se haya verificado por notable descuido o grave imprudencia del operario." Aunque dicho dato sea muy rudimentario a la concepción de lo que hoy se conoce como seguridad social, hay un reconocimiento de responsabilidad hacia el patrono, en casos que los trabajadores sufran accidentes en la ejecución de sus labores. En los Artículos 164 y 165 se estipula que los propietarios agrícolas tienen la obligación a contribuir a la fundación y al sostenimiento de escuelas rurales primarias; y que las mujeres y los menores de edad merecían una protección especial; además que leyes especiales regularían lo relativo a ello. Tanto el trabajo agrícola como el de mujeres y menores de edad, constituyen hoy parte de los regímenes especiales.

²⁰ Barriga Arosamena, Sixto. *Las reformas de la seguridad social en Centroamérica y su impacto en el desarrollo del mercado de capitales*. Pág. 10.

El Artículo 167 de la misma Constitución, estipuló que instituciones especiales deberían amparar la maternidad y a los niños desvalidos. Estas circunstancias, son parte de la seguridad social que se manifiesta en forma especial.

La reforma a la Carta Magna de 1879, decretada el 11 de julio de 1935; en su Artículo 5, preceptuó que el Artículo 16 de la misma, quedara así: "Las autoridades de la República están instituidas para mantener a los habitantes en el goce de sus derechos, que son: la libertad, la igualdad y la seguridad de la persona, de la honra y de los bienes. El interés social prevalece sobre el particular. Es función del Estado conservar y mejorar las condiciones generales de la existencia y bienestar de la nación, manteniendo el estado sanitario en el país y procurando la elevación del nivel de cultura y probidad de sus habitantes, el incremento de la riqueza pública y privada, el fomento del crédito y de la previsión y asistencia sociales y la cooperación del capital y el trabajo".

De lo anterior se puede inferir, independientemente que sólo fue una retórica, que constituyó un avance conceptual de la seguridad social en el país. Estipuló que las autoridades de la República, estaban constituidas para dar seguridad a los habitantes. Además, estableció que es función del Estado, implementar las condiciones de bienestar de los ciudadanos, fomentar la previsión y asistencia social.

El Decreto número 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, en el primer considerando, estableció: "Que es imperativo e impostergable consolidar el triunfo de la

Revolución del veinte de octubre...afirmar la obra revolucionaria en forma que garantice los justos anhelos del pueblo para lograr...un estado de bienestar social de acuerdo con las exigencias de la época y los postulados de la Revolución”.

De lo expuesto, sobre los lineamientos políticos revolucionarios se puede inferir cómo se constituyó la seguridad social; y se plasmó en la Constitución de 1945, que a la fecha, forma parte, desde una perspectiva histórica, de la normativa constitucional.

2.1. Definición

Peñate Rivero, indica que no es fácil, formular un concepto de seguridad social, pues varía en cada uno de los diferentes países de acuerdo a su sistema de producción; el cual tiene efectos principalmente de carácter económico, jurídico y social. Aparte de lo expresado, en la actualidad existe diversidad de criterios por parte de especialistas en el tema, para delimitar o fijar un concepto de seguridad social.

Sin embargo, el impedimento para establecer un concepto universalmente válido de la misma, consiste en la profunda escisión que en ella opera con motivo de la actual lucha ideológica. Pues no refleja un conocimiento de carácter científico, sino que pronuncia los intereses de la clase dominante consecuente con los dueños de los medios de producción.



El mismo autor, transcribe una serie de definiciones de seguridad social de otros autores incluyendo la suya propia. Al respecto, indica Walter Leen: "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 ello se encuentre en circunstancias determinadas que tengan por *consecuencias privarles de todo o parte de su salario o de imponerles cargas que le sean difíciles de soportar.*"²¹

La seguridad social, no se puede concebir sólo como medidas a aceptar sin tomar en cuenta las instituciones encargadas para su cumplimiento. Deben darse recíprocamente estos dos elementos. Por otra parte, implica el procurar una renta para quienes se encuentren privados del salario correspondiente.

José Pérez Lereño, sostiene: "La seguridad social, es la parte de la ciencia política que, mediante instituciones técnicas adecuadas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y promulgar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros."²²

Para este autor, va más allá de cubrir sólo a trabajadores. Pues, los beneficios de previsión o asistencia social que se pretenden, tienen como destinatarios a todos los miembros de la sociedad, en forma individual y colectiva. Lo subrayable es que a la seguridad social, la considera parte de la ciencia política. Por otra parte, expone que la

²¹ Peñate Rivero. *Ob. Cit.* Pág. 17.

²² *Ibid.* Pág. 19.

finalidad de la misma, es el sostenimiento de la paz y prosperidad social. Por lo que la definición anterior, constituye una concepción avanzada en la materia.

Para Peñate Rivero, al abordar el tema: “Es la parte de la política social constituida por el conjunto de instituciones que crea el Estado y que se sufragan con cotizaciones, impuestos u otras vías, mediante las cuales se organiza la protección económico social de la población frente a las circunstancias que privan de ingresos, aumento de las cargas económicas o que afectan la salud, con el objetivo de reparar o atenuar sus consecuencias.”²³

Dicha definición, concibe a la seguridad social como parte de la política social del Estado, quien crea las instituciones financiadas con ingresos de diversa índole previamente establecidas; cuya organización tiende a la protección de la población, de carácter económico y social, para que pueda afrontar las cargas económicas y de salud, para aminorar los efectos producidos. De igual manera, concibe la misma, para toda la población y no sólo para la parte laboral del país.

Guillermo Cabanellas de Torres, establece los puntos de vista, para definir la seguridad social. Para ello, destaca: “La política social muestra a la seguridad social, como la lucha contra la miseria y los males que comprometen el nivel de vida y bienestar de la población; y vista como institución jurídica, la cual se caracteriza por la coercibilidad administrada por un organismo público o semipúblico que preste medidas preventivas,

²³ Ibid. Pág. 15.



curativas y de readaptación; así como prestaciones económicas substitutivas de la remuneración.”²⁴

Dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, se enfatiza que el derecho a la seguridad social, es: “Un complemento al derecho del trabajo y su remuneración, es una defensa frente a riesgos y acontecimientos que le pueden ocurrir a un trabajador a lo largo de la vida. Generalmente esta función, la asume el Estado, ofreciendo al trabajador y su familia atención médica, seguros por enfermedad, y otros. Inclusive la misma, en algunos países, suele llegar hasta el seguro de desempleo y seguro del ejército.”²⁵

2.2. Elementos

“Se entiende por asistencia médica el conjunto de exámenes, investigaciones, tratamientos, prescripciones, intervenciones médico quirúrgicas y otras actividades que correspondan a los programas de prestaciones del Instituto, los cuales deben poner a la disposición del individuo y en consecuencia de la colectividad, los recursos de las ciencias médicas y otras ciencias afines 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. Las prestaciones en servicio de los Programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes, se proporcionan en consultorios, hospitales y otras unidades médicas propias del

²⁴ Ibid. Pág. 395.

²⁵ Santos Pérez, José Manuel. *Introducción a la economía*. Pág. 85.



Instituto, por medio de su cuerpo médico y del respectivo personal técnico y auxiliar. También podrán suministrarse a domicilio para el Programa de Enfermedad y Maternidad.”²⁶

Se considera que la esencia de la seguridad social se deja ver en las manifestaciones y tendencias de sistemas nacionales; así como en los planes y programas propuestos para su desarrollo. Por ello, la seguridad social comprende y representa en su denominación y alcance, una superación del seguro social. Asimismo, la misma presenta los rasgos o elementos siguientes:

- a) “Personas protegidas: Pretenden garantizar a toda la población los medios de subsistencia y servicios médicos cuando falta el empleo o aumentan las cargas familiares.

- b) Riesgos o contingencias: Se extiende la noción de riesgo, que no consiste sólo en la pérdida de empleo, sino también en la reducción de vida. En la tarea de determinar el campo de acción de la seguridad social, algunos planes incluyen materias que corresponden a la política social en su totalidad, tales como: el pleno empleo, el nivel de salarios, la política educacional, la vivienda, la seguridad y salud en el trabajo y una variada red de servicios sociales. Lo que se puede afirmar en ese sentido, es que para la plena realización de la misma, con esa amplitud; requiere de un cambio de base económica de la sociedad capitalista, como lo manifiesta Durand, la cual consiste que dentro del terreno burgués, la seguridad

²⁶ Manrique, Fernando. *Manual de derecho de la seguridad social en Guatemala*. Pág. 60.

social precipite la evolución del régimen civil, la sociedad política y la estructura sociológica de la sociedad, una verdadera revolución.”²⁷

Peñate Rivero, manifiesta que de acuerdo a las recomendaciones 67 y 69 de la Conferencia Internacional del Trabajo, un conjunto coherente de eventualidades determinadas suponen un riesgo, bien para la salud como para los medios de existencia. Así, las principales eventualidades relacionadas con la seguridad social, según han sido manifestadas en el Convenio 102 de la OIT, relativa a la norma mínima, constituyen actualmente el mayor denominador común de las diversas concepciones de la antes referida Conferencia, sobre la cual se haya conseguido un acuerdo internacional, el que preceptúa:

- c) Prestaciones: Hay una tendencia generalizada para hacer que el beneficio corresponda al nivel de ganancias y aceptación del reconocimiento del derecho a la salud como parte de la seguridad social. En orden a la indemnización de los riesgos sociales, la mencionada, tiende a una organización coherente y completa de reparación.
- d) Financiamiento: El sostenimiento de los sistemas de seguridad social, se funda en el principio de solidaridad. Los recursos destinados a garantizar el funcionamiento del sistema tienen su origen en cotizaciones o impuestos.

²⁷ Peñate Rivero. **Ob. Cit.** Pág. 20.

- e) Administración: Caracterizada por integrar un solo sistema de prestaciones y un mismo procedimiento, situando a la vez, a todos los trabajadores en igualdad de condiciones.

Asimismo, la Oficina Internacional del Trabajo, ha señalado como medios establecidos por el Estado para la consecución de los fines de la conferencia, los siguientes:

- a) “El seguro social: En virtud del cual los miembros de ciertas clases de población están obligados a pagar, o pagan voluntariamente, o debe pagarse en su nombre cotizaciones que les conceden derechos, una vez cumplidos los requisitos necesarios, a prestaciones cuyo importe y contingencias determina la ley.”²⁸
- b) Un servicio público, definido por la Oficina Internacional del Trabajo, así: “Los miembros de ciertas clases de la población, en las condiciones previstas por la ley, tienen derecho a prestaciones de un importe determinado, que son sufragados por la colectividad.”²⁹ O sea que, los miembros de cierta clase de la población tienen derecho, previo examen de recursos económicos, a prestaciones determinadas por la ley.
- c) La asistencia social: “El medio por el cual los miembros de cierta clase de la población obtienen, previo examen de recursos económicos, prestaciones

²⁸ Ibid. Pág. 22.

²⁹ Ibid.

determinadas por la ley, que son costeadas por la comunidad y que se otorgan ante las contingencias previstas en la legislación.”³⁰

La Oficina Internacional del Trabajo, da el concepto siguiente: “La seguridad social, es la parte de la política social constituida por el conjunto de instituciones que crea el Estado y que se sufragan con cotizaciones, impuestos u otras vías, mediante las cuales se organiza la protección económico social de la población frente a las circunstancias que privan de ingresos, aumentan las cargas económicas o afectan la salud, con el objetivo de reparar o atenuar sus consecuencias.”³¹

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobó el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que constituye la base del sistema de derechos humanos universalmente reconocidos; y en el Artículo 22 estipula: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”³²

Asimismo, en el Artículo 25 preceptúa: “Toda persona tiene derecho a un modo de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial: alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid. Pág. 23.

³² Ibid. Pág. 24.

necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho de igual protección social.”³³

El Artículo 22 de dicha Declaración, establece que la seguridad social debe concebirse como un esfuerzo nacional de cada Estado, con la cooperación de la comunidad internacional. Esto significa que ya no es únicamente una cuestión particular de cada Estado, sino que es también una responsabilidad de todos los Estados que integran esta comunidad. De ello se desprende el carácter universalista que tiene la misma, como una obligación mundial; para satisfacer las necesidades, económicas, sociales y culturales de las personas, como presupuesto necesario para la consecución de un bienestar general.

El Artículo 25, hace referencia a la seguridad social, en dos sentidos: El primero, como un derecho inherente e inalienable de la persona a un nivel de vida digno para ella y su familia, que comprende la salud y el bienestar económico social; el segundo, se refiere al derecho de las personas a los seguros sociales y seguros contra contingencias tales como: enfermedad, invalidez, viudez, vejez, desempleo u otro riesgo, especialmente el caso de maternidad y la infancia concebida como el derecho que tienen los niños y niñas a cuidados y tratamientos especiales, referentes a su estado.

³³ *Ibid.*



Además, de la Declaración antes indicada, el 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en el Artículo 9 preceptúa: “Los Estados partes en el presente Pacto, reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Del referido Pacto, se puede inferir que la seguridad social y el seguro social, se conciben como parte de los derechos humanos más elementales de todas las personas que forman parte de la comunidad internacional reunida en el pleno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el compendio y análisis de los Acuerdos de Paz, específicamente el Convenio sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), acordaron: “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 a la Constitución Política de la República de Guatemala, la aplicación del régimen de seguridad social, corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, que es una entidad autónoma. Las partes consideraran 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 administrativa plenamente autónoma del IGSS, en aplicación al principio constitucional de coordinación con las instituciones de salud, en el marco del sistema nacional de salud;
- b) De acuerdo con el Convenio de la 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 contrato 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; y
- g) Crear condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social.³⁴

³⁴ Medina Bermejo, Joaquín y Jezreel Asaí Rivera Samuel. *Los Acuerdos de Paz, compendio y análisis de los 36 años de guerra*. Pág. 67.



El Acuerdo número 295 precitado, establece que la mencionada institución, constituye un mecanismo de solidaridad humana, con el cual se contribuye al bienestar social; ello implica que es un instrumento necesario para conseguir esa felicidad general que se persigue. Por otra parte, sienta las bases de estabilidad, desarrollo económico, la unidad nacional y la paz social para consolidar el bienestar referido. Insta que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es el ente encargado de la seguridad social en el país, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala. Se acordó también, que deben implementarse las medidas necesarias para ampliar la cobertura en esa materia, mejorar sus prestaciones y sus servicios con calidad y eficiencia. Aunque, no lo haga expresamente, se entiende que la ampliación de la cobertura es para toda la población, pues ese es el sentido filosófico de los Acuerdos de Paz relacionados.

Para ello, se menciona que debe garantizarse la administración efectiva del IGSS para la aplicación de programas relativos a la salud y asistencia a las contingencias sociales reconocidas y otras que deben implementarse, como el desempleo. Además, deben fortalecerse los principios rectores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, regulados en su Ley Orgánica. Refiere por otra parte, que debe fortalecerse el financiamiento del IGSS, por medio de la contratación tripartita, cuestión que ya está regulada en la Ley Orgánica de la institución, pero que no ha sido cumplida. Debe insertarse el sistema de la seguridad social a la salud institucional del país, para su mejor cumplimiento. Por último, acuerda facilitar la incorporación de todos los



trabajadores del país al sistema de la misma, lo que no se ha cumplido a la fecha por falta de voluntad política.

Después de haber hecho un breve análisis de las diversas definiciones conceptuales y enfoques; se considera que la seguridad social es la voluntad política del Estado manifestada a través de instituciones; creadas con el objeto de dar asistencia médica y económica a quienes sufren las diversas contingencias acaecidas en las relaciones de trabajo y de otra índole; brindando bienestar a todas las personas que forman parte de la comunidad nacional sin discriminación alguna; toda vez sean contribuyentes y afiliadas a la institución encargada de brindar la misma.

No obstante, la definición anterior, la cual persigue un marco ideal de seguridad social en Guatemala; el seguro social está destinado únicamente a quienes aportan al sistema creado y existente; dejando fuera a quienes no lo hacen. Las personas que contribuyen son las que tienen un trabajo formal; pero la mayoría de la población no tiene una estabilidad laboral, en consecuencia no aportan al sistema y por consiguiente quedan fuera del mismo. El sector de la población que queda sin la protección del sistema referido, en casos muy excepcionales, reciben la denominada asistencia social temporalmente, lo que hace que se pierda la seguridad referida como política diseñada permanentemente destinada a quienes sufren las diversas contingencias de carácter social.



2.2.1. Principios de la seguridad social

Sobre los principios rectores de la institución, no existe un criterio unificado en la doctrina, puesto que cada quien los expresa de acuerdo a la concepción sobre la misma. Dicho de otra manera en la concepción de la seguridad social, hay quienes se pronuncian sobre que ésta, debe atribuirse como una función esencial del Estado; otros en cambio, opinan que para que exista de manera plena, debe dejarse en manos de empresarios el manejo de la misma, con todo lo que representa. No obstante, se exponen los principios rectores planteados por autores especialistas en la materia; independientemente de cualquier apreciación ideológica que conlleven.

Peñate Rivero, enuncia únicamente dos principios que rigen, según su criterio, y que constituyen el fundamento de la seguridad social, siendo el primero de estos:

- a) "Universalidad: Este principio, consiste en que la misma, debe cubrir a todos los habitantes de una nación. Toda persona debe estar asegurada contra todos los riesgos. Los regímenes de ésta, determinan en un sentido la estructura económica, política y social de cada país; generando con ello, cambios en la redistribución de la renta nacional; la seguridad referida, es el instrumento para alcanzar la justicia social."³⁵

Encuentra su fundamento precisamente en la justicia social, que es el anhelo de todos los seres humanos, puesto que ésta se pone de manifiesto a través de ella y todo lo

³⁵ Peñate Rivero. *Ob. Cit.* Pág. 26.



que implica, ya que al abarcar a toda la población sin discriminación alguna, se puede hablar de una equidad social en su verdadera dimensión, al brindar bienestar a todos; y el segundo:

- b) “Solidaridad: Conforme a este principio, todos los integrantes de la sociedad, tienen la obligación del destino de la misma y de cada uno en particular. Todos los miembros de la sociedad tiene en conjunto el deber de enfrentar unidos las luchas y triunfos sobre las diversas contingencias sociales que sobrevienen a ella, tales como: las enfermedades y accidentes que conllevan la asistencia médica, y las prestaciones de carácter económico. Debe concebirse además, que adicional al deber moral y social, también sea un compromiso de carácter económico y jurídico.”³⁶ Esto es complementario al principio anterior; porque en él, enuncia derechos y en éste, obligaciones.

Cabanellas de Torres establece que los principios de la seguridad social se pueden dividir en dos clases: “Principios genéricos y técnicos. Entre los primeros se encuentran los de solidaridad, subsidiaridad, autogestión y autorregulación. Entre los segundos, los de universalidad, integralidad, igualdad y unidad,”³⁷ que a continuación se desarrollan:

- a) “Principio de solidaridad: Éste implica, la responsabilidad entre los habitantes de una nación, porque abarca jurisdiccionalmente el territorio de un Estado determinado. La concepción de solidaridad es humanitaria, ya que entre los

³⁶ *Ibíd.*, Pág. 26.

³⁷ Cabanellas de Torres y Alcalá-Zamora y Castillo. *Ob. Cit.* Pág. 392.

hombres se encuentra la dimensión de la misma. La seguridad social, ante las situaciones o contingencias protegidas, no tiene sentido; ya que sería un artificio oscuro o no se puede concebir sin la participación activa de la comunidad y el apoyo humano.

En este sentido, la solidaridad involucra la obligación de todos en la práctica de la seguridad relacionada en diferentes formas, canalizadas por medio de los sacrificios de los jóvenes en relación de los viejos, de los sanos respecto a los enfermos, de los ocupados laboralmente respecto a los desempleados, y de los vivos respecto a los fallecidos; lo que trae como consecuencia la carga de los unos ante los otros. Como se establece, la población económicamente activa respecto a la población pasiva o jubilada.

- b) Principio de subsidiaridad: Éste consiste, que ante la imposibilidad o insuficiencia de uno mismo, de superar las aflicciones y necesidades personales y familiares; es necesario que otros colaboren o se hagan cargo de aliviar las mismas, teniendo en cuenta como principal obligado al Estado y en segundo a los particulares. Para ello, se debe organizar la forma en que subsidiariamente se va a colaborar con los otros que son los necesitados.
- c) Principio de la autogestión: Éste se refiere, a la organización y administración de las partes interesadas de la seguridad social, como contribuyentes y beneficiarios de la misma, realizando la gestión con autonomía y menos carga burocrática; sin

excluir la fiscalización pública del Estado para evitar los fraudes y los malos manejos.

Este principio, es dable para que la gestión de la seguridad relacionada, sea practicada por quienes conocen las cuestiones internas y directas; ya que al final, son estos los que aportan y reciben los beneficios.

- d) Principio de la autorregulación: Consiste en la existencia de órganos de seguridad social, que cuenten con facultades de creación de su normativa que le concierne y que por medio de la autonomía conferida por el Estado, emitan sus propios reglamentos y otras disposiciones de carácter legal entre la institución encargada de la misma y los beneficiarios.
- e) El principio de universalidad: Se refiere a que el beneficiario de la protección social, sean: 1) los trabajadores más necesitados; 2) todos los trabajadores; 3) todos los individuos y grupos necesitados, trabajen o no; y 4) toda la población de un país. En otro sentido, el principio intenta orientar la seguridad social hacia todos sin ninguna distinción; ya sean trabajadores o no, esa es la tendencia y el sentido del principio.

Contra la universalidad absoluta de éste, se aduce que las personas con recursos medianos y holgados, se encuentran en condiciones de constituirse en sus propios aseguradores sociales.

- f) El principio de integralidad: De conformidad a éste, para que exista una seguridad social auténtica, es necesario estar cubierto por lo menos de las contingencias más normales o comunes. Aunque no se menciona cuáles son esas eventualidades, deben comprenderse aquéllas como: las enfermedades, accidentes, maternidad, vejez, invalidez, desempleo, entre otros. Y que necesitan cubrirse con los seguros sociales posibles para enfrentarlas.

- g) El principio de igualdad: Reside en que la seguridad social debe comprender derechos y obligaciones, sin diferenciación de clases sociales, raza, credo, ideas políticas o sindicales. Lo anterior, significa que todos deben aportar al seguro social para tener derecho a los beneficios en proporción a sus aportes.

- h) Principio de unidad: Este principio, consiste en que debe existir unidad y armonía en la organización legislativa, administrativa y financiera del sistema de seguridad social; para evitar cualquier contradicción y desigualdad en la misma. De lo expuesto, se deducen las ventajas de simplificar su puesta en práctica.”³⁸

2.2.2. Naturaleza jurídica

Al adquirir la seguridad social autonomía doctrinal y positiva, las reglas fundamentales que la integran son de orden público, de imperativa vigencia, renunciabilidad previa inaceptable y de exigencia total para sus beneficiarios; por otro lado constituye un acto

³⁸ Cabanellas de Torres y Alcalá-Zamora y Castillo. **Ob. Cit.** Págs. 399 a 403.

administrativo, a quienes otorga y distribuye los beneficios cuando estos, se encuentran en estado de necesidad, y que se lleva a cumplimiento por una jurisdicción administrativa delegada por el Estado.

En Guatemala, la seguridad social es de carácter constitucional, cuyo fundamento está en la Constitución Política de la República; de donde se infiere que su función es pública. Además, está regulada en normas de carácter ordinario y reglamentario, donde el interés social prevalece sobre el interés particular.

2.3. Características

Las características de la seguridad social están contenidas dentro de la normativa de la seguridad social en Guatemala, que consta de normas de carácter constitucional, ordinario y reglamentario, por lo que es necesario hacer un análisis jurídico de las mismas.

2.3.1. De carácter constitucional

La seguridad social está instituida en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece que el Estado de Guatemala, reconoce y garantiza ese derecho, para beneficio de los habitantes de la Nación. Asimismo, acuerda que el régimen de la misma, se instaura como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. Además, estipula que la aplicación de su régimen corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Lo que regula el

Artículo anterior, es que el Estado de Guatemala, además de reconocer la seguridad social, avala la misma; valiéndose de mecanismos que permitan brindar esa protección. Ello significa, que dicho ente, es el garante y en consecuencia, la seguridad relacionada, es una garantía de carácter específico.

Lo anterior es correspondiente con lo que establece el Artículo 2 de la Carta Magna relacionada; la cual estipula que dentro de los valores inherentes a la persona, se encuentra la seguridad en forma genérica como uno de los deberes que el Estado debe garantizar a los habitantes de la República coadyuvando para ello, con el propósito supremo de alcanzar el bien común. Por lo expuesto, esta institución de carácter social, busca además, una estabilidad de forma económico-social.

También especifica los principios rectores de la seguridad social en el país, siendo estos: a) Función pública: este principio, significa que el Estado, a través de las instituciones creadas para ello, es el obligado a prestar y garantizar la seguridad social, y no particulares; b) Forma nacional: Éste implica que la misma debe estar dirigida hacia todos los habitantes de la Nación que comprende el Estado de Guatemala; c) Unitaria: Principio que instituye que la seguridad social en Guatemala, debe estar organizada, administrada, legislada y financiada bajo un solo régimen para evitar la contradicción en la ejecución del mismo, y en el cumplimiento de sus objetivos y fines; y d) Obligatoria: Principio que impone el deber del Estado, para garantizarla como un derecho humano inherente a los personas de manera gratuita.



No obstante a lo anterior, en el país, no se cumple con las finalidades propuestas, puesto que la misma, en la realidad sólo está dirigida a la población económicamente activa y financiada de manera tripartita; es decir, con la contribución de los patronos, los trabajadores y el Estado. Siendo gratuita en alguna forma la asistencia social en cuanto a la salud; ya que es prestada por hospitales y centros de salud pública.

Además, se puede concluir que la seguridad social no está dirigida a toda la población, violando un derecho fundamental como lo es el de igualdad, instituido en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece: "En Guatemala todos los hombres y las mujeres son iguales y tienen los mismos derechos y responsabilidades...". (Artículo 4).

2.3.2. De carácter ordinario

La seguridad social en forma específica está contenida en el Decreto número 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Dicha Ley, prescribe en su Artículo 1, que el Instituto es el encargado de velar por la misma. Sin embargo, el Artículo 29 del mismo cuerpo legal, instituye que el régimen de seguridad social comprende protección y beneficios para los siguientes riesgos de carácter social; tales como: "a) Accidente de trabajo y enfermedades profesionales; b) Maternidad; c) Enfermedades generales; d) Invalidez; e) Orfandad; f) Viudedad; g) Vejez; h) Muerte en cuanto a los gastos de entierro; i) Los demás riesgos de carácter social, que

determinen los reglamentos aprobados como Acuerdos por parte de la Junta Directiva como autoridad suprema del IGSS”.

En cuanto a los recursos y sistema financiero del régimen de seguridad social, el Artículo 38 del Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala, establece que: “...es en forma tripartita distribuido de la siguiente manera: Un 25% contribuirán los trabajadores, un 50% los patronos y un 26% el Estado”.

En la actualidad, existen diversidad de riesgos aún no contemplados en dicha normativa como es el desempleo; y que en otros países, si lo tienen contemplado como tal. Es de hacer énfasis que Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, de carácter ordinario, tiene más de 50 años de vigencia; la cual la hace caduca en cuanto a la cobertura de la seguridad social constitucionalmente establecida.

Por lo anterior, es necesaria la creación de una nueva normativa que permita garantizar la salud, la vida, la integridad física y la protección del hombre ante contingencias o riesgos aunque sean estos económicos. Si bien es cierto el IGSS, por lo general es proteccionista médica y quirúrgicamente, por ser el ente encargado constitucionalmente de velar por la seguridad social; debe en coordinación y cooperación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como con el Ministerio de Economía, tratar de manera conjunta otros riesgos de carácter económico como lo es el desempleo en su multiplicidad de denominaciones doctrinarias y legales.



2.3.3. De carácter reglamentario

Los Acuerdos emitidos por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, son de carácter reglamentario y desarrollan la normativa ordinaria en cuanto a la seguridad social en Guatemala. Estableciendo además, los lineamientos y el procedimiento para el desarrollo, aplicación y prestación de los servicios determinados como riesgos en la Ley Orgánica del IGSS. Es oportuno, hacer mención que el instituto, al emitir esta clase de reglamentos, avalados por la Junta Directiva del mismo, en un porcentaje significativo al aplicarse a casos concretos, viola los derechos de los asegurados y los beneficiarios. Un claro ejemplo es el Reglamento relativo a la Vejez, Invalidez y Sobrevivencia, que por el considerable número de afiliados cuando estos por alguna circunstancia de la vida recurren a lo estipulado por este Reglamento, tienen que hacerse varios exámenes de salud y estudios de carácter socioeconómico, evaluarse y someterse a los procedimientos establecidos de manera desventajosa, para luego quedar en el desamparo; porque el Instituto, fundamenta argumentos la mayoría de veces, no ajustados a la realidad ni a la necesidad del asegurado, provocándole gastos al tener que tratarse medicamente con otros profesionales en clínicas particulares, comprar la medicina o tratamiento por su cuenta, que en la mayoría de los casos no está al alcance de los mismos.

Todo esto, mientras el Instituto resuelve y efectúa los exámenes de rigor durante un tiempo de hasta tres años aproximadamente o más; para que posteriormente dictaminen los médicos internos, que el asegurado no califica según lo establecido en



el Reglamento de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia. En este caso el afiliado puede plantear una apelación ante el gerente de dicha institución y esperar que resuelva autorizando o nuevamente una evaluación de carácter médico y determinar si califica en definitiva. De no ser favorable el resultado de esta apelación o haber sido el dictamen clínico desfavorable de nuevo, se puede plantear un amparo de carácter constitucional por violar los derechos fundamentales del asegurado como lo es la vida, la salud y la integridad física. Existiendo además otra vía como lo es emplazar al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ante un Juzgado de Trabajo y Previsión Social; pero durante todo este proceso el afiliado queda desamparado y no recibe atención médica.

2.3.4. Sistema financiero de la seguridad social

Cuando se aborda el sistema financiero de la relacionada institución, se refiere al orden jurídico que regula como está estructurado el financiamiento de la misma. Este sistema se encuentra reglamentado en primer lugar, en la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en el Artículo 100 segundo párrafo, el cual preceptúa que el Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen del seguro social, tienen la obligación de contribuir a financiar dicho régimen. Lo anterior, se conoce en la doctrina como sistema tripartito, porque su financiamiento gira en torno a tres entes que tienen obligatoriedad de financiarlo.



La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en su capítulo V, establece los métodos de contribución y el sistema financiero del régimen de seguridad social de la siguiente manera:

- a) Método de triple contribución: Este método, tiene como base las cuotas obligatorias por parte del Estado, los patronos y los trabajadores; cuando los beneficios se otorguen a la clase trabajadora o parte de ella.

- b) Método de única contribución: Éste, consiste en la contribución proporcional de los ingresos de cada habitante que sea parte activa en el proceso de producción de artículos o servicios; y cuyo régimen de seguridad social incluye a toda la población.

- c) Método bipartito: Este método se basa en la contribución, además de lo establecido en la literal anterior, por la otra parte cuando sea necesario.

El Artículo 43 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, estipula que: “El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, está facultado para implementar otros sistemas financieros como el de reparto o el de capitalización colectiva. No obstante, deben establecerse sistemas financieros más simples de orientación social como el denominado Presupuesto Social, Social Budgeting”.

A pesar que la ley no hace referencia alguna, sobre qué debe entenderse por estos sistemas financieros, se recurre a la doctrina para explicar en que consiste cada uno de ellos. De esa cuenta, el autor Peñate Rivero refiere que: “Este sistema o método, denominado también de equilibrio presupuestario, pay-as-you-go, consiste en la proporción que existe en el año entre los pagos de pensiones y las contribuciones de los afiliados, generalmente del trabajador, el empleador y el Estado; y que sólo se establecen mínimas reservas para las contingencias. Por ello, la generación actual financia a la anterior en forma directa.”³⁹

De lo anterior, se deduce que este sistema toma en cuenta la congruencia que debe existir entre las pensiones que se pagan y las contribuciones obtenidas; y que únicamente debe reservarse lo mínimo para los riesgos o contingencias que pueden acontecer.

El autor Cabanellas de Torres, refiere que el sistema de capital colectivo, consiste en: “Basarse en la prima general, por cuanto su equilibrio financiero se circunscribe en cubrir de manera conjunta, con las indemnizaciones del seguro a los asegurados, los riesgos que pueden afectar también a todos ellos. De lo anterior, se puede deducir que este sistema se basa en cubrir financieramente la seguridad social con las contribuciones de todos los asegurados que los puedan afectar en forma conjunta.”⁴⁰

³⁹ Peñate Rivero. **Ob. Cit.** Pág. 53.

⁴⁰ Cabanellas de Torres y Alcalá-Zamora y Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 470.

El denominado presupuesto social, social budgeting, se refiere a la redistribución de carácter social de los ingresos que percibe el Estado para cubrir la mayor parte de los riesgos sociales hacia los trabajadores.

2.4. Beneficios

Los beneficios que sirven de guía a la seguridad social, y que caracterizan a la institución son los siguientes:

- Amparar a toda la sociedad, especificando necesidades propias de cada grupo social, y las que emanan de cada contingencia;
- Los derechos y obligaciones de beneficiados y contribuyentes, se regulan por una misma ley, con el objeto de que su aplicación sea general. Este beneficio también alude a la unidad administrativa de los riesgos;
- La seguridad social debe amparar todas las contingencias sociales y en todos los planos que imponga la necesidad. El régimen de previsión social guatemalteco establece este beneficio de conformidad con un sistema de protección mínima;
- Sobre la base de ser realistas en el avance hacia la universalidad, tales metas deben buscarse en forma progresiva;



- Concebir al régimen unitario de seguridad social como obligatorio y que su costo sea equitativamente distribuido en proporción a la capacidad contributiva de los miembros de la sociedad.

2.5. Coberturas

La institución encargada de aplicar la seguridad social en Guatemala se denomina Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; y a pesar que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que es para beneficio de toda la población, no se cumple con dicho objetivo. Sin embargo, entre los programas que incluye el Instituto, conforme su Reglamento se encuentran los siguientes:

- a) Accidente en general. Este programa comprende lo siguiente: a) Los accidentes de trabajo. Cuando ocurren con ocasión o por consecuencia de las labores que ejecuta un trabajador a favor del patrono. b) Los accidentes comunes. Los que ocurren fuera del tiempo que el trabajador presta su servicio a favor del patrono.
- b) Enfermedades en general. Enfermedades profesionales que acaecen a consecuencia del desempeño de determinada labor, muchas veces porque el organismo de la persona se reciente por la exposición repetida y por el lapso de tiempo de ciertos agentes externos. Enfermedades comunes, son las que no obedecen a un hecho que sobrevenga por el desempeño de un trabajo.

- c) Maternidad. Es la relación parental que une a la madre trabajadora con el hijo. Las fases que se cubren son durante la fase prenatal, la fase natal, la fase postnatal.
- d) El beneficio de invalidez, vejez y sobrevivencia. Este régimen se encarga de los riesgos de carácter social que la Ley Orgánica del Instituto contempla, otorgando protección y beneficios a los trabajadores: invalidez, vejez y sobrevivencia, y las necesidades creadas por el fallecimiento: la orfandad y viudedad. Uno de sus fines principales es compensar mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero, el daño económico resultante de la cesación temporal o definitiva de la actividad laboral. Por medio de este sistema o programa se administra la concesión de las prestaciones, cuando ocurre alguno de los riesgos mencionados en la forma que lo indica el reglamento emitido para el efecto.
- e) Prestaciones por motivo de la muerte del trabajador. La muerte del trabajador es una forma de terminación de los contratos de trabajo, trae consigo algunas consecuencias jurídicas en el ámbito laboral, como lo es el desembolso económico que el patrono debe efectuar de acuerdo a lo que determinan las normas jurídicas existentes. La muerte puede ser tanto por un riesgo laboral en la ejecución de determinada labor, a favor de un determinado patrono o por otro motivo fuera del medio del trabajo. En ambos casos, serán los beneficiarios del trabajador a quienes les corresponderá el pago de los beneficios económicos postmortem del trabajador.



Si la muerte es por consecuencia de un riesgo laboral, el Código de Trabajo en el título quinto, establece que su cónyuge supérstite, sus hijos menores representados como corresponde, sus hijos mayores o sus padres, tendrán acción directa para reclamar la indemnización y sin necesidad de declaratoria de herederos o radicación de la mortual.

El autor Guillermo Cabanellas afirma que: “Esta acción no es una reclamación común de los sucesores del fallecido, sino que actuarán motivados por el derecho al que han sido lesionados, que deviene por la subsistencia material que se aseguraba de parte del trabajador porque ahora el ingreso económico ha desaparecido. El resarcimiento se traspasa por razón social de necesidad, a las personas que dependían de los ingresos de la víctima; no se le considera un bien hereditario del que el trabajador podía disponer libremente en vida.”⁴¹

Ahora bien, si la muerte fue por motivo ajeno a un riesgo laboral, el desembolso económico será en concepto de la indemnización postmortem regulado en el Artículo 85 del Código de Trabajo y en el Artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala; dicho pago se efectuará en forma compartida entre el patrono y el Seguro Social si el trabajador estaba sujeto a algún régimen de sobrevivencia. Así también, el patrono deberá pagar las prestaciones laborales que se encontraren pendientes.

Toda prestación adicional dependerá de lo normado propiamente en cada centro de trabajo; como por ejemplo el pago de todos o un porcentaje de los gastos funerarios, entrega del fondo de ahorro de los descuentos voluntarios realizados directamente del

⁴¹ Cabanellas. Ob. Cit. Pág. 986.



salario del trabajador e incluyendo la aportación patronal si la hubo, etc. En algunos casos los beneficiarios deben reunir ciertas condiciones señaladas en las leyes específicas.

La seguridad social es el conjunto integrado de acciones de iniciativa del Estado y de la sociedad; destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, la previsión y la asistencia social.

Los sistemas de seguridad social otorgan protección a las personas frente a las llamadas contingencias o riesgos sociales; con el objeto de aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo en un nivel razonable, los ingresos perdidos a causa de la incapacidad para trabajar o para obtener un trabajo remunerado o a causa de la muerte del padre o madre de familia. La asistencia social es el conjunto de servicios destinados a satisfacer las necesidades de las personas; que por diversas circunstancias, contribuyeron poco o nada para el financiamiento del sistema de seguridad social.

Lamentablemente, en Guatemala no todos tienen derecho a la seguridad social y mucho menos a la asistencia social; pues el Estado ha sido incapaz de cubrir estas necesidades; no obstante estar regulados estos servicios en la Constitución Política.

CAPÍTULO III

3. La protección estatal

3.1. Protección social

El rol del Estado deberá ser procurar el cumplimiento de todo lo relacionado con la protección de la persona individual. Además, se deberá tomar en cuenta la participación activa de la sociedad civil, para así lograr que toda la población coopere con el cumplimiento de las disposiciones encaminadas a la protección.

Esto incluye por lo tanto, crear programas de beneficio en todos los aspectos a fin de procurar la estabilidad de todo sector de la población.

Si se consideran las cifras estadísticas del porcentaje de la población que Guatemala posee y que se enfrenta a los desafíos del cambio que el mundo actual exige; las condiciones que deben imperar en el país por la vigencia del Tratado de Libre Comercio, deben ser ideales en cuanto a la economía y por consiguiente que busquen mejorar las economías de las familias guatemaltecas.

Esto puede lograrse a través del cumplimiento de la legislación actual y su posible modificación; a fin de llenar las expectativas sociales y económicas que la población tiene respecto a un tratado de libre comercio. Actualmente, el Estado tiene el



compromiso de la creación de leyes llamadas compensadores sociales; las cuales deben buscar el equilibrio de la economía, para así lograr que la población en general sea parte del desarrollo integral que se pretende.

El Estado como garante de la satisfacción de las necesidades de la población, tiene el compromiso de propugnar por una sociedad equitativa en donde todos los sectores se beneficien del crecimiento económico.

3.1.1. La acción protectora de la seguridad social

Una primera descripción de lo que se puede entender por seguridad social, es que consiste en un sistema público a través del cual se realiza el fin del Estado, dirigido a garantizar a todos los ciudadanos la protección adecuada para hacer frente a necesidades o situaciones derivadas de contingencias o riesgos económicos y sociales predeterminados y en forma de prestaciones en especie, en dinero o en servicios preventivos o sociales; financiados con aportaciones específicas o cotizaciones de los propios sectores productivos y del Estado, o sólo del Estado .

Generalmente los riesgos y situaciones cuya protección garantiza la seguridad social son: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidente de trabajo y enfermedad profesional, muerte y supervivencia y paro. En la Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad, se encuentran capítulos que reglamentan aspectos como: seguridad y previsión social, vivienda e infraestructura, trabajo, educación y salud.



En cuanto a la seguridad social, el Artículo 27 de la ley precitada establece lo siguiente: “El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social deberán ampliar la cobertura de atención médica al interior del país, para que la mayoría de la población anciana que le corresponde atender, goce de buena salud”.

3.2. Protección jurídica legal

En la Constitución política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente, el 11 de marzo de 1945, como resultado de la Revolución de Octubre de 1944; se plasma ampliamente en varios Artículos lo relativo a la seguridad social; en el Artículo 58 se establecieron los principios fundamentales de la organización del trabajo.

Así, en su numeral 10 se instauró: La protección a la mujer y al menor trabajador, regulando las condiciones en que debían prestar sus servicios y que la ley regularía la protección relativa a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le podría exigir trabajo que requiriera esfuerzo físico considerable durante los tres meses anteriores al alumbramiento. Además, regulaba que las madres trabajadoras disfrutarían de un descanso forzoso remunerado, un mes antes, y cuarenta y cinco días después del parto; en la época de la lactancia, tendrían derecho a dos períodos diarios de descanso extraordinario de 30 minutos cada uno para alimentar a su hijo. Los menores de catorce años no podían ser empleados en fábricas, fincas u otras



empresas. La Ley reguló las excepciones por motivo de aprendizaje o necesidad de cooperación a la economía familiar, compatibles con la obligatoriedad de su educación.

Quedó prohibido además emplear a niños menores de dieciséis años y a mujeres, en trabajos insalubres y peligrosos. Este numeral, preceptuaba las condiciones de protección de las madres trabajadoras y menores de edad, en la ejecución de las labores, tanto en sus aspectos físicos como psíquicos. Asimismo, prohibió el trabajo de mujeres y menores de edad, en lugares que representaban peligro para la vida, la salud y la integridad de los mismos.

Por otro lado, el numeral 14 del referido Artículo, instauró que las medidas de asistencia y de previsión social eran necesarias para los trabajadores.

En el numeral 15 del mismo Artículo, prescribió las condiciones de seguridad e higiene, sobre las cuales debía prestarse el trabajo. Entre otras, determinó que en los lugares de labor se observaran estrictamente los reglamentos y disposiciones sobre higiene y salubridad; y que los patronos estaban obligados a adoptar medidas convenientes para prevenir a sus trabajadores contra accidentes, al usar máquinas, instrumentos y materiales de trabajo.

En el Artículo 60 en ese sentido, se estableció: "En los accidentes y enfermedades profesionales que sufran los trabajadores con motivo de sus labores o en ejercicio de ellas, o a consecuencia de su profesión, los empresarios serán responsables, salvo los



casos de intención manifiesta de la víctima, fuerza mayor extraña al trabajo, accidentes ocurridos a trabajadores que realizan por cuenta del patrono trabajos en su domicilio particular, y accidente debido a comprobado estado de embriaguez de la víctima. Esta responsabilidad subsistirá aun en caso de que el patrono contrate al trabajador por medio de un intermediario. La indemnización correspondiente se graduará en la ley, según que haya traído como consecuencia la muerte o alguna incapacidad”.

De los dos Artículos anteriores, se desprenden normas relativas a la higiene y seguridad en el trabajo; lo que trece años después, se normó en el reglamento respectivo, en 1958; el cual se refiere a las medidas que se deben adoptar tanto por trabajadores como por patronos, en la prevención de accidentes y enfermedades profesionales y las que no sean de esa índole.

En el Artículo 62 se estableció que: “Con el fin de hacer efectivos los preceptos legales en materia social, el Estado vigilará e inspeccionará las empresas”. Este Artículo, se refirió a toda clase de empresas, especialmente las de la iniciativa privada.

En el Artículo 63 se reguló: “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”.



Este Artículo, es el fundamento de la emisión de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los riesgos o contingencias que abarca dicha ley; y el sistema tripartito de aportación al seguro social.

El Artículo 77 instituyó que: "Al Estado le corresponde velar por la salud; física, mental, moral de los infantes. Debe crear instituciones adecuadas. Los establecimientos oficiales destinados a tal fin, tienen carácter de centros de asistencia social y no de caridad". Esta característica es revolucionaria en la concepción de la seguridad social; puesto que la norma fundamental del Estado, establece que las instituciones estatales son de asistencia social y no centros de piedad, lo cual pudiera interpretarse como una dádiva y no un derecho de los trabajadores y de la población en general; cuyos antecedentes históricos enseñan que la caridad fue uno de los antecedentes de la seguridad social.

Por último, el Artículo 78 del mismo cuerpo legal, estableció que las familias pobres, con seis o más hijos menores de edad, recibirían especial protección del Estado.

Por otro lado, en la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada el 2 de febrero de 1956, por la Asamblea Nacional Constituyente, posterior al golpe de Estado, que puso fin a los diez años de gobierno revolucionario, en el Artículo 40 preceptuó: "El Estado protege la vida, la integridad corporal y la seguridad de la persona humana. Dará protección especial a las personas que por sus condiciones físicas o mentales se encuentran en posición de notoria desventaja. El Estado



estimulará la iniciativa privada para todos los fines de asistencia y mejoramiento sociales y otorgará las más amplias facilidades para su desarrollo”. En tal sentido, hay que tomar en cuenta que esta disposición, tiene trascendental importancia, puesto que es la antítesis del programa de la Revolución de Octubre de 1944; la contrarrevolución, cuyos ideales se plasmaron jurídicamente en esta Constitución, bajo la bandera de la libre empresa, en contraposición de programas de carácter social.

Por otra parte, el Artículo 41 de esta Constitución Política regularizó: “Se declara de utilidad pública toda campaña relativa a la protección y mejoramiento de la salud del pueblo. El Estado fomentará y financiará el desarrollo técnico de programas de salud pública, dando preferencia a aquellos que se realicen en colaboración con organizaciones internacionales. El Estado dispondrá la expedición de los procedimientos fiscales en forma adecuada para la ejecución de esos programas”. Aunque, de alguna manera se quiso dar la impresión de ser un Estado protector en seguridad social; únicamente se siguió con lo preceptuado en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En cambio en la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 15 de septiembre de 1965, se prescribió en el Artículo 43: “El Estado garantiza como derechos inherentes a la persona humana: la vida, la integridad corporal, la dignidad, la seguridad personal y la de sus bienes”. Con esta norma, el Estado sería el garante de asegurar a las personas los valores

establecidos en este Artículo, los que constituían los elementos contemplados por la seguridad social.

Asimismo, el Artículo 85 de la misma, preceptuó que: “La maternidad, la niñez, la vejez y la invalidez serán objeto de especial protección”. El seguro social gira en torno a estos riesgos, que se manifiestan en la vida de las personas en sus relaciones laborales.

El Artículo 87 estipuló: “El Estado velará por la salud física, mental y moral de los menores de edad; dictará las leyes y creará las instituciones necesarias para su protección y educación. Se declara de utilidad pública y gozarán de apoyo del Estado, los centros de asistencia social establecidos y costeados por entidades particulares.

Las leyes de protección a los menores de edad son de orden público”. Esta norma, acordó que el Estado debía velar por los valores referidos aparte que los declaraba de interés público y social. A la vez, estableció que los centros privados de ayuda nacional contarían con el apoyo estatal.

Es en la actual Constitución Política de la República de Guatemala, que se vuelve a conceptualizar nuevamente la seguridad social, con un enfoque más avanzado, sin llegar a concebirse la misma a toda la población, únicamente al sector laboral del país.



Aunque, instaura que debe darse en beneficio de los habitantes de la Nación, la misma no llega a todos, a pesar que su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. Por lo que, se cumple únicamente en el sector laboral formal, no así, hacia toda la población.

3.3. Legislación internacional

El derecho internacional provee un marco jurídico que pueden aplicar los Estados en lo concerniente al papel que estos desempeñan en el escenario internacional, a las organizaciones internacionales, a las relaciones económicas entre países, al derecho internacional humanitario, a los derechos humanos, etcétera.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), es la encargada de velar por los derechos de los trabajadores y es en su marco que se inscriben los dos principales acuerdos vigentes, relativos al derecho de jubilación:

3.3.1. Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo

Normas mínimas:

- Asistencia médica.
- Prestaciones monetarias de enfermedad.
- Prestaciones de desempleo.



- Prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional.
- Prestaciones familiares.
- Prestaciones de maternidad.
- Prestaciones de invalidez.
- Prestaciones de sobrevivientes.
- Prestaciones por vejez.

“Artículo 25. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los Artículos siguientes de esta parte”.

“Artículo 26.

1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.
2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.
3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las



ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito”.

“Artículo 27. Las personas protegidas deberán comprender:

- a) Sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados.
- b) Sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
- c) Sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del Artículo 67;
- d) O bien, cuando se haya formulado una declaración, en virtud del Artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas”.

“Artículo 28. La prestación consistirá en un pago periódico, calculado en la forma siguiente:

- a) Cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del Artículo 65 o con las del Artículo 66;
- b) Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del Artículo 67.”

“Artículo 29.

- 1. La prestación mencionada en el Artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos:
 - a) A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia;
 - b) Cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.



2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:
 - a) A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o
 - b) Cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente Artículo.
3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente Artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado en el cuadro anexo a dicha parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia.
4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la



prestación del porcentaje reducido sea superior a diez años de cotización o de empleo, pero inferior a treinta años de cotización o de empleo. Cuando dicho período de calificación sea superior a quince años se concederá una pensión reducida, de conformidad con el párrafo 2 del presente Artículo.

5. Cuando la concesión de la prestación mencionada en los párrafos 1, 3 ó 4 del presente Artículo esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, en las condiciones prescritas, a las personas protegidas que, por el solo hecho de la edad avanzada a que hubieren llegado cuando las disposiciones que permitan aplicar esta parte del Convenio se hayan puesto en vigor, no hayan podido cumplir las condiciones prescritas de conformidad con el párrafo 2 del presente Artículo, a menos que, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 1, 3 ó 4 de este Artículo, se conceda una prestación a tales personas a una edad más elevada que la normal”.

“Artículo 30. Las prestaciones mencionadas en los Artículos 28 y 29 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia...”

El Convenio cuenta con 42 ratificaciones dentro de las que destacan México, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Guatemala por América Latina; y España, Francia, Reino Unido, Italia y Japón como países desarrollados.



Según este Convenio, los países miembros deberán garantizar el pago de prestaciones por vejez, siempre que estén afectos a esa obligación, y los trabajadores llenen los requisitos para adquirir ese derecho.

3.3.2. Convenio 128 de la Organización Internacional del Trabajo

“Artículo 15

1. La contingencia cubierta será la supervivencia a una edad prescrita.
2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años, pero una edad más elevada podrá ser prescrita por la autoridad competente, habida cuenta de criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos.
3. Si la edad prescrita fuera igual o superior a sesenta y cinco años, esa edad deberá ser reducida, en las condiciones prescritas, para las personas que hayan estado trabajando en labores consideradas por la legislación nacional como penosa o insalubre a los efectos de la prestación de vejez”.

“Artículo 16

1. Las personas protegidas deberán comprender:



- a) Sea a todos los asalariados, incluidos los aprendices;
 - b) Sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que constituyan, por lo menos, el 75 por ciento de toda la población económicamente activa;
 - c) Sea a todos los residentes, o a los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos de conformidad con las disposiciones del Artículo 28.
2. Cuando esté en vigor una declaración formulada en virtud del Artículo 4, las personas protegidas deberán comprender:
- a) Sea a categorías prescritas de asalariados que constituyan, por lo menos, el 25 por ciento de todos los asalariados;
 - b) Sea a categorías prescritas de asalariados en empresas industriales que constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados ocupados en empresas industriales”.

“Artículo 17. La prestación de vejez deberá consistir en un pago periódico calculado:



- a) De conformidad con las disposiciones del Artículo 26 o con las del Artículo 27, cuando la protección comprenda a asalariados o a categorías de la población económicamente activa;
- b) De conformidad con las disposiciones del Artículo 28, cuando la protección comprenda a todos los residentes, o a los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos”.

“Artículo 18

- 1. La prestación mencionada en el Artículo 17 deberá garantizarse, en caso de realización de la contingencia cubierta, por lo menos:
 - a) A la persona protegida que, antes de la contingencia, haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá ser de treinta años de cotización o de empleo, o de veinte años de residencia; o
 - b) Cuando, en principio, todas las personas económicamente activas estén protegidas, a la persona protegida que, antes de la realización de la contingencia, haya cumplido un período de calificación de cotización prescrito y en cuyo nombre se haya pagado, durante el período activo de su vida, el promedio anual de cotizaciones prescrito.



2. Cuando la concesión de la prestación de vejez esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida por lo menos:
 - a) A la persona protegida que, antes de la contingencia, haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o
 - b) Cuando, en principio, todas las personas económicamente activas estén protegidas, a la persona protegida que, antes de la contingencia, haya cumplido un período de cotización prescrito y en cuyo nombre se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito de acuerdo con el apartado b) del párrafo 1 del presente Artículo.
3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente Artículo se considerarán cumplidas cuando, por lo menos a la persona que haya cumplido, según reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia, se le garantice una prestación, calculada de conformidad con la parte V, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado para el beneficiario tipo en el cuadro anexo a dicha parte.
4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte V cuando el período de calificación exigido para la concesión de la prestación correspondiente al porcentaje reducido sea superior a diez años de



cotización o de empleo, o a cinco años de residencia, pero no inferior a treinta años de cotización o de empleo o a veinte años de residencia.

Quando dicho período de calificación sea superior a quince años de cotización o de empleo, se concederá una prestación reducida, de conformidad con el párrafo 2 del presente Artículo”.

“Artículo 19. La prestación mencionada en los Artículos 17 y 18 deberá concederse durante toda la duración de la contingencia...”

Todos los trabajadores asalariados independientemente del trabajo que ejecuten, deben estar protegidos por un seguro que cubra sus necesidades, en caso de una contingencia; lo cual ocurre en Guatemala, puesto que sólo tienen derecho los trabajadores asalariados, no así los independientes, o sea los de la economía informal.

3.4. Legislación comparada

“Algunos países latinoamericanos, incluyendo Argentina, Chile, Colombia y Perú, han hecho reformas a su sistema previsional con el fin de introducir los elementos de capitalización individual, administración privada de los fondos y competencia. Estas reformas, además de crear un sistema de pensiones más equitativo, también



establecen mecanismos capaces de fortalecer el ahorro interno y la generación de actividades productivas.”⁴²

A continuación, se presentan los casos de algunos países latinoamericanos en lo que se refiere a sus sistemas previsionales.

3.4.1. Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP), Chile

El ejemplo de mayor éxito de una apertura competitiva de un sistema de pensiones a empresas privadas, es el chileno. Ese sistema logró relevar al Estado de la obligación de otorgar pensiones mediante empresas privadas que las manejan eficientemente. Debido a que su sistema de pensiones estatales estaba en completa bancarrota, implementaron a partir de 1981 un nuevo sistema de ahorro para el retiro a cargo de empresas privadas creadas específicamente con ese objetivo.

“En Chile, las llamadas Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP) tienen como objetivo fundamental administrar e invertir el ahorro de los trabajadores y, llegado el momento de su retiro, cubrirles su pensión. El nuevo sistema fue duramente criticado por los partidarios del estatismo. Decían que era únicamente para darles el dinero de los trabajadores a los capitalistas. También criticaron el hecho de que esas administradoras cobran al trabajador aproximadamente 3% de su salario por administrarle el dinero de sus pensiones. Esa crítica tuvo mucho eco en un principio, pues como sucede en la mayor parte de los países subdesarrollados, el gobierno

⁴² Barriga Arosamena. Ob. Cit. Pág. 71.

disfraza los costos de los servicios que presta, haciendo parecer que son muy baratos o gratuitos.”⁴³

El nuevo sistema chileno no es que fuera más costoso para los trabajadores, sino que transparentaban los costos de administrar esos recursos en base a instituciones creadas exclusivamente para ese fin. “Después de más de 15 años de vigencia del sistema de administradoras privadas para el retiro en Chile, los resultados son:

- Los trabajadores conocen perfectamente dónde está y en qué está invertido su dinero ahorrado, saben cuáles son los tiempos y las reglas para recibirlo. Tienen un sentido claro de propiedad sobre esos ahorros.
- En los 15 años, los conceptos por los que cobraban comisiones las administradoras chilenas se han reducido por la competencia entre ellas, para ofrecer las mejores condiciones a los trabajadores afiliados.
- A diferencia de la burocrática y monopólica administración estatal de los fondos, los trabajadores chilenos actualmente tienen varias opciones para que les manejen sus fondos de retiro. Cuando en una de ellas pierden tiempo en hacer fila, no los atienden bien o no les entregan cuentas claras, simplemente se van a la competencia.

⁴³ Uthoff, Andras y Raquel Szalachaman. **Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma.** Pág. 22.



- En el primer año, sólo el 25% de los trabajadores optó por esta forma de manejo de sus pensiones. El 75% se quedó con el sistema antiguo. Los resultados del nuevo sistema han hecho que en 1995, más del 90% de los trabajadores afiliados al sistema antiguo se hayan cambiado a administradoras privadas, a pesar de que superficialmente, el anterior sistema no les cobraba por administrarle los recursos.

- Según cálculos realizados, actualmente los pensionados bajo el nuevo sistema reciben una pensión igual al 70% de sus ingresos anuales promedio de los últimos diez años de vida laboral, el cual en algunos casos puede ser hasta del 80%. Mucho mayor, de los porcentajes que recibían en el anterior sistema.

- Después de 15 años, el activo más importante de la mayoría de los trabajadores de Chile, ya no es su casa o su carro, sino el dinero con que cuentan en su fondo de pensiones. Actualmente, cerca de cinco millones de chilenos (más del 90% de la fuerza laboral) forman parte del sistema de pensiones privadas en Chile.

- Los fondos de pensión en Chile manejan una cantidad equivalente a más de 25 mil millones de dólares y casi en todos los últimos 15 años, esos fondos han tenido ganancias por arriba de la inflación.

- Gracias a la masa de dinero de los fondos, mayor a la de cualquier grupo empresarial chileno, el ahorro interno en ese país aumentó considerablemente. Creció de un 6% aproximadamente con relación al Producto Interno Bruto, cuando



empezó a operar el nuevo sistema de pensiones, a un 26% en los últimos años. La inversión y el crecimiento en Chile dependen en mucho menor proporción del capital externo que en los demás países Iberoamericanos.”⁴⁴

“El sistema chileno de pensiones ya ha sido adoptado con algunas variantes por Argentina (1994), Bolivia (1997), Brasil (1997), Colombia (1994), Perú (1993) y Uruguay (1995).”⁴⁵

Este sistema de administradores particulares de pensiones, al inicio tuvo mucha oposición, pero poco a poco los trabajadores fueron confiando en ellas, y ahora es uno de los mejores sistemas de captación de ahorros para el retiro.

3.4.2. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), México

En México, ante los fuertes problemas de la seguridad social, se optó por instrumentar un sistema parecido al chileno. El 23 de mayo de 1996, se publicó en el Diario Oficial la nueva Ley del Seguro Social para conformar el marco jurídico de un nuevo sistema de pensiones.

“El nuevo sistema de ahorro para el retiro empezó a operar formalmente en julio de 1997. Cerca de 10 millones de trabajadores (aproximadamente el doble de los que se

⁴⁴ *Ibid.* Pág. 24.

⁴⁵ *Ibid.* Pág. 28.

encuentran inscritos en el sistema de pensiones chileno), tendrán que decidir en cuál de las nuevas empresas invertirán su dinero.”⁴⁶

Ante los problemas suscitados por los diferentes organismos encargados de administrar los ahorros de los trabajadores, se creó el nuevo sistema de pensiones del seguro social, que implica la creación de empresas privadas que administrarán los recursos de los trabajadores (Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORES). Esas empresas estarán vigiladas estrechamente por el Estado y sujetas a reglamentaciones para reducir los riesgos de pérdida del ahorro de los trabajadores.

Las AFORES son el primer paso para que los trabajadores decidan dónde poner a trabajar sus ahorros y tener control sobre los mismos. Ese paso implica nuevas responsabilidades y riesgos. Con relación al régimen anterior, el nuevo sistema de pensiones, como se ha mencionado, representa más opciones para los trabajadores. Sin embargo, todavía este nuevo sistema implica un grado de condicionamiento en cuanto al retiro de los ahorros.

“El trabajador no puede disponer de su dinero cuando quiera, sino hasta que cumpla una determinada edad o se den ciertas condiciones (desempleo, incapacidad, etc.). Eso significa un ahorro forzoso. Si bien gran parte de los trabajadores ahorrarán aun en ausencia de esas leyes, es un límite a la libertad de elegir.”⁴⁷

⁴⁶ Ibid. Pág. 32.

⁴⁷ Ibid.



Los cambios en el sistema de pensiones, significan una ruptura con el pasado y abren la posibilidad de que la jubilación deje de asociarse con la idea de la pobreza.

Asimismo, la reforma abrió la posibilidad de que estos fondos puedan ser administrados por entidades distintas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y con ello, se permitió la participación activa de los trabajadores en el manejo de su pensión a través del sistema financiero nacional.

El nuevo sistema de pensiones podría visualizarse de la siguiente manera:

- “El trabajador tiene la libertad de elegir la AFORE que administrará su cuenta individual.
- Cada trabajador tiene una cuenta individual en la cual se depositarán sus aportaciones, las de su patrón, las del gobierno y aquéllas que él mismo o su patrón realicen de manera voluntaria.
- El trabajador tiene acceso permanente a la información sobre sus recursos a través del estado de cuenta que la AFORE le enviará a su domicilio.
- Las AFORES compiten para ganar la preferencia de los trabajadores y ellos deberán elegir tomando en cuenta la calidad del servicio, los intereses que reciban por sus ahorros y el cobro de comisiones por el manejo de sus fondos.

- El gobierno vigilará el buen desempeño del sistema y el adecuado comportamiento de las instituciones.
- Los recursos de los trabajadores se invertirán a través de Sociedades de Inversión especializadas en fondos para el retiro, cuyo único objetivo es el de invertir los recursos de las cuentas individuales en actividades productivas y generadoras de empleos.”⁴⁸

Debido a muchos problemas suscitados en la seguridad social, el gobierno de la República de México, determinó realizar reformas a la Ley de Previsión Social, implementando un sistema de ahorro para el futuro, administrado por empresas particulares.

3.4.3. Administradoras de Fondos Previsionales (AFP), Perú

El sistema de previsión, basado en un sistema de reparto, fracasó porque la relación trabajadores activos/pasivos decreció demasiado por las condiciones demográficas.

“En diciembre de 1992, a través del Decreto Ley 724 se convirtió el sistema de reparto en uno de acumulación individual, con el que se desea dar la oportunidad a los trabajadores de obtener mejores pensiones.”⁴⁹

⁴⁸ *Ibid.* Pág. 35.

⁴⁹ *Ibid.* Pág. 42.



El sistema privado de pensiones es: “Un régimen complementario al administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social, que opera a través de cuentas de capitalización individual, y que se encuentra a cargo de Administradoras de Fondos Previsionales (AFP), las cuales administran pensiones por jubilación, invalidez, sobrevivencia y otros beneficios conexos con el régimen de pensiones del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).”⁵⁰

“Hay libertad para escoger entre el régimen administrado por el IPSS y el administrado por las Administradoras de Fondos Previsionales. El traslado del IPSS a una AFP se hace mediante un Bono de Reconocimiento, representativo de las cotizaciones registradas en el IPSS.”⁵¹

Este primer programa de previsión social fracasó, luego se implantó otro, denominado Sistema de Acumulación Individual; éste si funcionó, pero administrado por empresas particulares.

3.4.4. Instituto de Seguros Sociales (ISS), Colombia

El sistema previsional colombiano se originó debido a: “El desarrollo de la protección otorgada por empleadores, principalmente del sector público, a su personal. El Instituto de Seguros Sociales (ISS), fue creado en 1967, para que con los aportes de

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid. Pág. 42.



empleadores y trabajadores se hiciera cargo de las pensiones relativas a invalidez, vejez y sobrevivencia.”⁵²

A partir del 1 de abril de 1994 empezó a operar el sistema de capitalización individual, como un sistema opcional para los trabajadores, ya que el sistema del ISS subsiste. Los afiliados se pueden cambiar de régimen si así lo desean, y al hacerlo reciben un bono de reconocimiento por lo cotizado en el antiguo sistema.”⁵³

Recientemente, se ha presentado un proyecto de ley para reformar el sistema pensional. La idea es que el sistema de capitalización individual se vaya ampliando de forma gradual, hasta terminar por sustituir al sistema del ISS.

“La idea del cambio a un régimen de capitalización individual, ha sido bien acogida por el país y los trabajadores. Según encuestas de opinión, el 70% de los asalariados del sector privado se manifiesta partidario del nuevo sistema, cifra que sube a 74% entre los funcionarios públicos”.⁵⁴

Aquí el sistema de capitalización individual implantado, proyecta a través de una reforma al sistema provisional, ampliar su cobertura para sustituir paulatinamente al Instituto de Seguros Sociales de Colombia.

⁵² *Ibid.* Pág. 44.

⁵³ *Ibid.* Pág. 44.

⁵⁴ *Ibid.* Pág. 46.



3.4.5. Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), Argentina

El sistema previsional en Argentina está formado por dos regímenes: “El Régimen Previsional Público de Reparto y el de Capitalización Individual Obligatoria. Están obligados a participar en este régimen las personas mayores de 18 años que laboren en relación de dependencia. Pueden incorporarse voluntariamente al sistema las personas mayores de 18 años que laboren por cuenta propia, así como los trabajadores que pertenezcan al llamado sector informal.”⁵⁵

En el Régimen Previsional Público el Estado garantiza el pago de las prestaciones a través de un régimen de reparto. A este régimen deben contribuir los empleadores, los trabajadores, y el Estado con recursos propios para garantizar la subsistencia de este régimen.

En el Régimen de Capitalización Individual: “La administración será efectuada por una sociedad anónima en su calidad de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). Cada trabajador elige voluntariamente una AFP, y puede cambiarse de institución libremente.”⁵⁶

“Para concluir, es importante recordar que el método de múltiples empresas administradoras de pensiones no es perfecto y, como toda inversión, implica riesgos

⁵⁵ *Ibid.* Pág. 50.

⁵⁶ *Ibid.*

para los ahorrantes. Sin embargo, ha demostrado hasta ahora, resultar en muchos mayores beneficios y claridad que los anteriores sistemas estatales de pensiones.”⁵⁷

3.4.6. Comparación con la legislación guatemalteca

La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), y sus Reglamentos, está instituido el Programa de Invalides, Vejez y Sobrevivencia (IVS), que funciona bajo el sistema de reparto, lo que significa que los ingresos por cuotas que recibe el IGSS se utilizan para el pago de las pensiones de sus afiliados, que se van retirando según sea el caso. El trabajador que esté cotizando a ese programa no tiene la oportunidad de poder decidir a su conveniencia que entidad, aparte del IGSS, le puede manejar sus fondos, debido a que en Guatemala no se ha legislado al respecto.

A diferencia de países como México, Chile, Argentina y Perú, que tienen sus propias entidades públicas que se encargan del manejo de las pensiones de los trabajadores afiliados; además de eso, tienen un Régimen de Capitalización Individual, administrado por empresas particulares, las cuales tienen como objetivo fundamental administrar e invertir el ahorro de los trabajadores para cuando llegue el momento de su retiro, siendo esto para el trabajador su activo más importante.

El sistema previsional de Guatemala presenta ciertas deficiencias, tales como: la baja cobertura, diversidad de requisitos en los distintos regímenes, el trabajador no es

⁵⁷ Ibid. Pág. 52.



propietario de su fondo y no puede decidir libremente quién se lo administre, por lo cual no tiene la misma efectividad que tiene en los países antes mencionados. Las bajas pensiones que se les otorgan a los trabajadores al momento de su retiro, son algunas de las deficiencias que presenta este sistema; además, el Estado tiene la función de administrador de los fondos, tarea para la cual está demostrado no es eficiente; pues dichos fondos se deben administrar por medio de entidades ajenas al Estado, siempre bajo la supervisión del mismo.





CAPÍTULO IV

4. Análisis jurídico sobre la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para que se regule la obligatoriedad de un fondo generalizado de pensión para el sector productivo guatemalteco

Antes de la creación del régimen guatemalteco de seguridad social, en la administración del licenciado Manuel Estrada Cabrera, existía en el país la Ley Protectora de Obreros contenida en el Decreto 669, promulgada el 21 de noviembre de 1906, legislación que estaba destinada a proteger a los trabajadores. Los principios de esta Ley se quedaron sin tener ninguna aplicación, pues no se previó la organización administrativa que llevara a la práctica esta protección.

Al promulgarse la Constitución Política de la República de aquel entonces, el pueblo de Guatemala encontró entre las garantías sociales en el Artículo 63, el siguiente texto: "Se establece el seguro social obligatorio. La Ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor". Con estos antecedentes, el 30 de octubre de 1946, el Congreso de la República sancionó el Decreto número 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Se crea así una institución autónoma, de derecho público con personería jurídica y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones; cuya finalidad es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un régimen nacional unitario y obligatorio de seguridad social.



Por otro lado, la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada el 31 de mayo de 1985, en el Artículo 100 legisló al respecto: “Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación...”

Del análisis realizado al Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; se puede ver que es una Ley que tiene 66 años de haber sido promulgada, por lo que ya es necesario una revisión de la misma, por no estar en contexto con la realidad nacional; además, la entidad creada para desarrollar el contenido de la misma (IGSS), no ha cumplido con lo que estipula el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ni con algunos preceptos del mismo cuerpo legal; por lo que se hace necesario una reforma sobre todo en el sistema de previsión social, para que se lleve a cabo una cobertura de toda la clase trabajadora de Guatemala, dependientes e independientes.

La reforma del sistema previsional en Guatemala, sigue siendo imperativa, sobre todo, porque como se ha mencionado, los programas actuales se agravarán conforme el régimen siga madurando, lo que se constituirá en una fuente adicional de recursos, que motivará nuevos desequilibrios macroeconómicos, lo que debe tratar de evitarse.

“Además, es claro que una reforma previsional, como la delineada en 1997, motivaría

también un efecto muy positivo en el desarrollo del hoy inexistente mercado de capitales en Guatemala.”⁵⁸

Tomando en consideración lo relacionado en los capítulos que anteceden, se puede concluir que es necesaria la revisión y reforma de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Considerando que:

a) Es necesaria una reforma de carácter estructural, que dé origen a un nuevo sistema cuyas principales virtudes serán:

- Financiamiento con capitalización individual de las contribuciones de las cuentas individuales;
- De organización especializada, descentralizada y competitiva;
- Con estructura de beneficios actuariales vinculados al esfuerzo individual;
- En el cual la función del Estado será básicamente la regulación y fiscalización del sistema, además del financiamiento de las pensiones redistributivas (básica);
- Sustitutivo, donde el nuevo sistema reemplace en el tiempo al sistema vigente;
- La posibilidad que el sector productivo independiente pueda ingresar al sistema.

⁵⁸ Urizar, Carmen. ¿Habrá reforma previsional con el próximo Gobierno? Pág. 14.

- b) El nuevo sistema de pensiones que se propone a los trabajadores dependientes en el sector civil en Guatemala, ofrecerá los beneficios de pensiones de vejez, invalidez, sobrevivencia y asignación de gastos de sepelio.

- c) Los beneficios que ofrecerá el nuevo sistema de pensiones se financiarán, a través de la capitalización individual de contribuciones que quedarán definidas en la ley y jugarán un papel muy importante las empresas aseguradoras a través de seguros colectivos. Los sistemas de pensiones serán administrados por empresas privadas de giro limitado, que podrán competir entre ellas (ofreciendo diversos beneficios) y se dará la posibilidad a los trabajadores que elijan entre las entidades financieras, bancarias o aseguradoras, según cada una de sus posibilidades y necesidades.

- d) El papel del Estado, será encaminado a regular la operación del sistema, la fiscalización de cumplimiento y el financiamiento del pago de las pensiones básicas a todos los trabajadores que no puedan financiar con su ahorro obligatorio un beneficio igual.

- e) La obligatoriedad de afiliación, será para los trabajadores civiles dependientes que no tengan derechos adquiridos y para quienes coticen por primera vez. Será voluntaria para los trabajadores independientes y para los que posean derechos adquiridos. Se puede decir que en un principio el nuevo sistema coexistirá temporalmente con el vigente (hasta que se pague la última pensión). Bajo el sistema propuesto, los empleadores serán responsables de pagar mensualmente el



valor de la cotización básica en la cuenta individual que cada trabajador hubiese abierto en la entidad administradora de su elección, dándole la posibilidad al trabajador de incrementar los aportes cuando así lo quisiere, que sobrepasen su aporte básico. Junto a los aportes obligatorios, se pagará la comisión que cobre la entidad administradora que deberá ser descontada del salario del trabajador y como un aspecto muy importante, se debe tomar en consideración que se pagará también otra cotización en concepto de prima para el seguro colectivo de invalidez y sobrevivencia. El empleador tendrá igualmente una función: como agente de retención.

- f) Los trabajadores tendrán el derecho a pensionarse por vejez a los 65 años o en cualquier momento que reúnan en su cuenta individual un capital suficiente para financiar una pensión superior al 50% de su salario base y al 100% de la pensión básica. El monto de la pensión de vejez depende del salario acumulado por el propio trabajador y de su expectativa de vida. Así también los trabajadores tendrán derecho a pensiones de invalidez cuando pierdan la capacidad de trabajo. Cuando el trabajador fallezca, sus beneficiarios tendrán derechos a pensiones de sobrevivencia. Este tipo de pensiones tendrán como su fuente de financiamiento el saldo acumulado de los aportes a favor del trabajador, así como el seguro colectivo que se ha mencionado y que deberá determinarse legalmente.

- g) Los trabajadores o el beneficiario podrá escoger la forma de pensionarse y las alternativas podrán ser la de renta vitalicia inmediata, renta vitalicia diferida y

mensualidad vitalicia variable. El sistema será administrado por empresas privadas, que operarán con capital y patrimonio propio y distinto al fondo administrado. Este tipo de entidades administradoras deberá cumplir con lo establecido en reglamentos creados para el efecto y cumplir con la calificación de riesgo y fiscalización de la Superintendencia de Pensiones que se propone crear en la reforma, dependencia de la Superintendencia de Bancos. Es importante hacer ver que las Administradoras de pensiones, podrán utilizar estrategias bursátiles y comerciales autorizadas, para poder ofrecer mayores beneficios a los cotizantes.

- h) El sistema será obligatorio sólo para la población civil dependiente más joven, se deberán resolver los problemas del actual sistema; lo anterior básicamente para *ayudar al equilibrio financiero y facilitar el financiamiento de la transición y por otra parte para garantizar la equidad respecto al nuevo programa, principalmente en las tasas de interés en las cotizaciones.*

4.1. Modificaciones a los actuales sistemas de previsión social

Necesariamente se deben racionalizar las características de los programas vigentes (del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Los cambios deberán versar básicamente en las tasas de cotización, edad e incentivos y beneficios. Será beneficioso para el nuevo sistema y la economía en general que se eliminen las diferencias estructurales en un término no mayor de 10 años. Es necesario crear un Instituto Guatemalteco de Pensiones (IGP) que tendrá la responsabilidad de



administrar los programas de pensiones; programa que estará reformado, para quienes se mantengan en el antiguo sistema y pagar las pensiones básicas.

Es importante hacer notar que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (I.G.S.S.), mantendrá la responsabilidad de administrar los programas de salud, el programa de accidentes de trabajo y los otros programas de seguridad social que están vigentes a la fecha. El IGSS quedaría liberado poco a poco de la responsabilidad de financiar el pago de pensiones, la que será asumida por el Instituto Guatemalteco de Pensiones (I.G.P.).

Se puede determinar que al Estado le corresponderá asumir el rol regulador y fiscalizador del antiguo y nuevo sistema de pensiones, para lo cual deberá crear una Superintendencia de Pensiones, que dirigirá al Instituto Guatemalteco de Pensiones (IGP).

El Sistema Previsional en Guatemala que opera hasta la fecha, está integrado por tres regímenes principales que son: Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia –IVS- del IGSS; el de Clases Pasivas y Civiles del Estado; y el del Instituto de Previsión Militar. Estos regímenes no abarcan a todos los trabajadores guatemaltecos, sino únicamente a los que laboran en el sector privado, en el Estado y en el Ejército.

El programa de IVS del IGSS funciona bajo el Sistema de Reparto, lo que significa que los ingresos por cuotas se utilizan para el pago de las pensiones. Además, la relación



de trabajadores activos y pasivos es cada vez menor, ya que cada día hay menos trabajadores cotizando y mayor número de pensionados. Por lo tanto, en este régimen como en los otros dos, es el Estado quien debe aportar las diferencias necesarias para que los programas continúen operando, lo cual tiene un alto costo de oportunidad para la población.

Para evitar el financiamiento del Estado a estos programas, es de vital importancia la adecuada administración de los fondos, para que las reservas obtengan rendimientos mayores que las tasas de inflación. Sin embargo, en lo que respecta al programa de IVS los fondos están siendo desaprovechados como fuente de ahorro para la inversión. El sistema previsional de Guatemala presenta ciertas deficiencias, tales como: la baja cobertura, diversidad de requisitos en los distintos regímenes, el trabajador no es propietario de su fondo y no puede decidir libremente quién se lo administre, bajas pensiones, y el Estado tiene la función de administrador los fondos, tarea para la cual está demostrado que no es eficiente.

En abril de 1997, se presentó al Congreso de la República una propuesta de la Ley del Sistema de Ahorro Previsional, con el objeto de reformar el programa de IVS del IGSS. Esta reforma es necesaria para que se pueda contar con un sistema previsional auto sostenible, que permita entregar mejores pensiones y que contribuya positivamente al esfuerzo de ahorro de los trabajadores. El nuevo sistema previsional sustituirá al programa de IVS del IGSS, así como a cualquier otro sistema previsional obligatorio que apliquen entidades públicas o privadas como complementario de aquellos.



El nuevo sistema de ahorro previsional que se quiere implementar contempla la afiliación obligatoria de todos los trabajadores. Lo novedoso del sistema es que las cotizaciones de los trabajadores irán a una cuenta individual que cada uno abra en la administradora que elijan, y dicho fondo y sus rendimientos serán propiedad del trabajador. Asimismo, se plantea la participación de varias administradoras de ahorro previsional quienes competirán con las demás para la prestación del servicio.

El nuevo sistema previsional funcionará bajo el régimen de capitalización individual. En este régimen los cotizantes reciben el principal beneficio a través de mayores niveles de pensiones otorgadas, ya que hay una relación directa entre las aportaciones y las pensiones pagadas. Además, el trabajador tendrá la libertad de elegir la institución que desee que le administre sus fondos.

Bajo el nuevo sistema los trabajadores podrán obtener mayores beneficios, lo que se verá reflejado en un mejor nivel de pensiones. Asimismo, en este sistema se promoverá el aumento del ahorro nacional, el cual se canalizará a proyectos de inversión que contribuirán al crecimiento económico del país.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones operarían bajo el régimen de capitalización individual, ofreciendo un plan de inversión a través de la vida laboral del trabajador, donde con pequeños aportes mensuales y consecutivos irán formando su propio fondo de pensión.



En los países que han realizado una reforma previsional, se ha generado un círculo virtuoso de ahorro e inversión, que se ha convertido en un pilar sólido del crecimiento económico sostenido. Entre los beneficios de la reforma están el incremento del ahorro interno y la inversión, además de ser un sistema autofinanciable con capacidad de brindar mejores pensiones.

4.2. Cobertura a trabajadores independientes

Los beneficios más significativos de la propuesta de reforma son los mecanismos para incorporar a los trabajadores independientes. El esquema permite que este tipo de trabajadores pueda realizar aportes sobre la base proporcional de sus ingresos y así optar a los beneficios que conlleva una pensión por invalidez, vejez, sobrevivencia o muerte. Una de las formas para incentivar el ahorro del sector productivo independiente, es a través de organizaciones de apoyo a microempresarios.

El fondo de pensión, tal como se ha desarrollado a través de esta tesis, busca dar una vida decorosa en la vejez de una persona que ha trabajado durante su edad productiva, por lo que se hace equitativa y atrayente la inclusión de todo tipo de trabajadores al sistema. Hoy día, la persona que trabaja en forma independiente sólo puede optar a ahorros o inversiones que se alejan del objetivo básico del fondo previsional y de sus ventajas.



Para que los recursos sociales puedan hacerse efectivos a favor de los beneficiarios se precisa que los organismos aseguradores, sean públicos o privados, cuenten con recursos suficientes; por tanto, hay que determinar las fuentes de ingresos, quiénes han de contribuir y en qué proporción o cuantía.

Es necesario implementar un nuevo sistema de previsión social en Guatemala, a través de la capitalización individual, que sea obligatorio para todos los trabajadores; independiente y voluntario para los que ya están inscritos en algunos sistemas de seguridad social, ya que en la actualidad el porcentaje de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es bajo, mientras que en el sector productivo independiente, en la economía informal, hay poco más de tres millones (3,000,000) de trabajadores que no cuentan con este tipo de servicios que los incluya en un sistema de previsión social bien estructurado, manejado con honradez y fiscalizado.

El trabajo doméstico: A lo largo de la historia han sido reconocidos los derechos de los trabajadores comunes, pero no ha sido de igual forma favorecido el trabajo doméstico; ya que se encuentran en una situación de inferioridad jurídica y económica, lo que retrasa el desarrollo de la legislación laboral. A lo largo de los años esta situación prevalece hasta estos días, porque aún no se ha dictado una regulación justa e igualitaria para esta clase trabajadora, dejando así olvidado el principio de justicia social que tiene tan amplio significado pero que se ha vuelto inaplicable; y la más resiente no es respetada por los empleadores.

Debido a esta desigualdad es que en Guatemala, principalmente a la mujer trabajadora doméstica la contratan bajo condiciones inferiores a un trabajador común, porque no le pagan ni el salario mínimo que decreta el gobierno, ni las prestaciones legales a las que tiene derecho, y mucho menos está inscrita en los programas de asistencia médica, que a la fecha tiene el IGSS. Además de eso sufre maltratos, humillaciones y tiene que estar disponible todos los días del mes, a toda hora, excepto los domingos que regularmente es su día de descanso, y tampoco le pagan horas extras. En este tipo de trabajo hay dos clases: Unas que trabajan por mes y otras que trabajan por día, pero son tratadas en las mismas condiciones de desigualdad.

4.3. Propuesta de reforma al Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

El objeto primordial de la seguridad social, es dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada trabajador y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependan económicamente de él; esto en base a los siguientes Artículos:

El Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el primer párrafo, estipula: "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 Artículo 71 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, estipula: “El Instituto debe fomentar la creación y desarrollo de regímenes de previsión social cuyas prestaciones tengan carácter de adicionales a las que el régimen de Seguridad Social otorgue.

Ninguna empresa o asociación particular u organismo o institución del Estado, de cualquier clase que sea, puede poner en vigor uno o varios planes o regímenes de previsión social, sin autorización expresa del Instituto, quien previo estudio de los reglamentos o estatutos correspondientes, queda facultado para concederla durante todo el tiempo en que el funcionamiento de dichos regímenes se sujete, bajo su supervigilancia, a las normas que contiene el artículo anterior, en lo que a juicio del Instituto sean aplicables según los méritos de cada caso.” (sic)

Para una mejor aplicación de la seguridad social en Guatemala: Se propone que se reforme el Artículo 71 de Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en su segundo párrafo; el cual podría redactarse así:

1. Que las empresas o asociaciones particulares u organismos o instituciones del Estado, de cualquier clase que sean, pongan en vigor uno o varios planes o regímenes de previsión social, bajo la supervisión y fiscalización del Estado.
2. Que se regule la obligatoriedad de un fondo generalizado de pensión para el sector productivo guatemalteco.

3. Crear la Superintendencia de Pensiones y el Instituto Guatemalteco de Pensiones, encargados de la supervisión y el buen manejo de los fondos o aportaciones.

Esta reforma es necesaria ya que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en sus programas no cubre a toda la clase trabajadora del país; incumpliendo con los preceptos del Artículo 27 de su Ley Orgánica, el cual regula que su campo de aplicación lo constituyen todos los trabajadores de Guatemala. Siendo que a la fecha sólo una tercera parte de estos, están cubiertos.

Así también, el Estado de Guatemala debe acatar y cumplir con lo que estipula el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala; es decir, que impulse un sistema obligatorio para todos los ciudadanos, con cobertura nacional y con carácter unitario; entendido como un conjunto de normas y reglas aplicables a todos sin distinción. De esta forma también los trabajadores independientes podrán tener acceso a los beneficios de la previsión social. Además, se deberá normar lo relativo al funcionamiento y operatividad de las empresas administradoras de fondos de pensión.



CONCLUSIONES

1. Aunque al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por mandato de Ley le corresponde aplicar en todo el territorio nacional la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores asalariados de la iniciativa privada, esa institución no lleva a cabo esa cobertura.
2. La mayoría de guatemaltecos trabajan en la economía informal, lamentablemente se encuentran desprotegidos en materia de salud y seguridad social. Debido a esta falta de protección, este sector de trabajadores independientes, cuando les ocurre una contingencia buscan algún tipo de ayuda, muchas veces con resultados negativos, por la mala atención en los sistemas de salud existentes.
3. En los últimos tiempos los trabajadores asalariados y afiliados, han visto con mucha preocupación, como las autoridades de IGSS, han manejado de forma inapropiada las pensiones o fondos que ellos aportan, ya que algunas veces los han invertido en negocios que no son de beneficio para los cotizantes, sin que las autoridades de justicia hagan algo al respecto.



4. En los hospitales y clínicas del IGSS siempre hay aglomeración de pacientes, unos que asisten por primera vez y otros con previa cita, con la necesidad y el derecho de que se les atienda por alguna enfermedad que padecen, en muchos de los casos los pacientes salen sin ser atendidos como se lo merecen; tienen que esperar demasiado tiempo para que los vea el Doctor; problemas con los empleados que manejan los expedientes, las medicinas, transferencias a clínicas particulares y citas por varios meses.



RECOMENDACIONES

1. La Universidad de San Carlos de Guatemala; a través de una iniciativa de Ley, presente al Congreso de la República de Guatemala, la reforma a la Ley Orgánica del IGSS; para que se implementen nuevos y efectivos programas relacionados con la seguridad social y la previsión social o para que se amplíen los ya existentes, de manera que éstos lleguen a todos los lugares del país.
2. La función de la seguridad social será siempre preservar los niveles de salud, porque es el goce del derecho a la vida y la seguridad de las personas, si los guatemaltecos no tienen esa seguridad social que preserve sus vidas, se estarán violentando los derechos humanos. Por eso es muy importante que el Estado vigile que se cumpla con esa función, para mantener un mejor nivel de vida.
3. Los trabajadores asalariados y cotizantes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tienen el derecho de participar en la dirección de la Institución, para establecer mejoras en su sistema progresivamente. Además, para tener conocimiento de sus fondos o ahorros, si se están manejando bien y en qué son invertidos. Para cuando llegue el momento de su retiro, puedan obtener una mejor pensión.



4. Las autoridades del IGSS, son las encargadas de vigilar que los afiliados sean atendidos correctamente, y estarán en los lugares de atención para verificar si el personal médico y de enfermería está cumpliendo con sus obligaciones, sobre todo con el horario estipulado y con el examen científico que deben hacer sobre cada caso; procurando atender a los pacientes en el menor tiempo posible, y así evitar aglomeraciones.



BIBLIOGRAFÍA

- BARRIGA AROSAMENA, Sixto. **Las reformas de la seguridad social en Centroamérica y su impacto en el desarrollo del mercado de capitales.** Panamá: Ed. Comisión Nacional de Valores de Panamá, 2006.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** 14^a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1979.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo y Luis Alcalá-Zamora y Castillo. **Tratado de política laboral y social.** 3^a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1982.
- FRANCO LÓPEZ, César Landelino. **Manual de derecho procesal del trabajo.** Parte I. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2006.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Tratado elemental de derecho social.** 4^a. Ed. Madrid, España: Ed. EISA, 1950.
- GOÑI MORENO, José María. **Derecho a la previsión social.** Guatemala: Ed. Sociedad Anónima, 1956.
- LEMUS PIVARAL, David Humberto. **La previsión social en el derecho guatemalteco.** Guatemala: Ed. José de Pineda Ibarra, 1975.
- MANRIQUE, Fernando. **Manual de derecho de la seguridad social.** Bilbao, España: Ed. De Deusto, 1984.
- MEDINA BERMEJO, Joaquín y Jezreel Asaí Rivera Samuel. **Los Acuerdos de Paz, compendio y análisis de los 36 años de guerra.** 1a. ed. Guatemala: Ed. Fénix, 1997.
- Oficina Internacional del Trabajador. **Introducción a la seguridad social.** Ginebra, Suiza: Ed. Organización Internacional del Trabajo, 1984.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 32^a. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 2000.
- PEÑATE RIVERO, Orlando. **Orden económico y seguridad social.** Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2007.



SANTOS PÉREZ, José Manuel. **Introducción a la economía**. 4^a. ed. Guatemala: Ed. Académica Centroamericana, 1981.

URÍZAR, Carmen. **¿Habrá reforma previsional con el próximo Gobierno?** Guatemala: Ed. Siglo Veintiuno, 2002.

UTHOFF, Andras y Raquel Szalachaman. **Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma**. Santiago, Chile: Ed. CEPAL-PNUD, 1991.

VALDEZ ORTIZ, Otto Salvador. **Historia de la seguridad social y carácter obligatorio**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1966.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948.

Código Civil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley número 106, 1963.

Código del Trabajo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1441, 1947.

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 295, 1946.