

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

**EL SEGURO POR RIESGO DE DESEMPLEO COMO BENEFICIO DEL RÉGIMEN DE
SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA**

SANDRA PATRICIA SUY YUCUTÉ

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2012

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

**EL SEGURO POR RIESGO DE DESEMPLEO COMO BENEFICIO DEL RÉGIMEN DE
SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SANDRA PATRICIA SUY YUCUTÉ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre 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.	Gerardo Prado
Vocal:	Lic.	Jaime Ernesto Hernández Zamora
Secretaria:	Licda.	Laura Consuelo Montes Mendoza

Segunda Fase:

Presidente:	Licda.	María Soledad Morales Chew
Vocal:	Lic.	Marvin Estuardo Arístides
Secretario:	Lic.	Rafael Otilio Luis Castellanos

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis." (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



Licenciado Wilber Estuardo Castellanos Venegas
Abogado y Notario
Colegiado 7706
3era. Avenida 13-62, zona 1
Teléfono: 2230-4830

Guatemala, 09 de mayo de 2012

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

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

Hago de su conocimiento que de conformidad con nombramiento de fecha veintiocho de febrero de dos mil doce, procedí a la asesoría del trabajo de tesis de la Bachiller Sandra Patricia Suy Yucuté, que se intitula **"EL SEGURO POR RIESGO DE DESEMPLEO COMO BENEFICIO DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA"**.

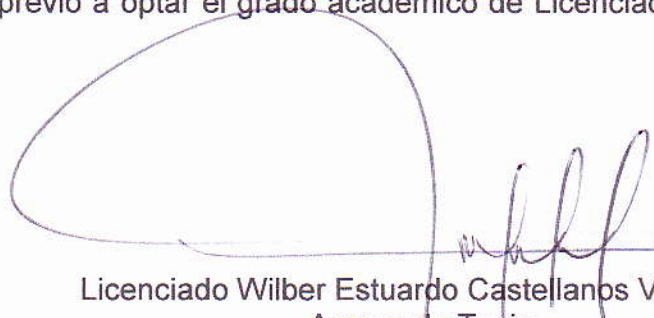
1. Después de asesorar la tesis, la cual abarca un contenido jurídico, doctrinario y legal relacionado con el seguro por riesgo de desempleo, en la cual se propone crear un reglamento a la seguridad social a través de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, siempre y cuando esa reconsideración cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Durante el desarrollo de la tesis fueron empleados los siguientes métodos de investigación: Analítico, con el que se explicó la necesidad de crear un seguro por riesgo de desempleo dedicado a conocer y decidir sobre las necesidades de los habitantes de la República de Guatemala, el deductivo, señaló y explicó la necesidad de la seguridad social su importancia y la problemática en Guatemala derivada por la falta de un seguro por riesgo de desempleo, el inductivo en el cual conoce dentro de la seguridad social, sus principios normas e instituciones a través de la cual la sociedad provee de una tutela integral a sus miembros, y el científico, el cual se aplicó a lo largo del cuerpo de la tesis.
3. Se utilizaron las técnicas bibliográficas y documentales con las cuales se recopiló ordenadamente la información doctrinaria y legal necesaria para el desarrollo de trabajo de tesis.

Licenciado Wilber Estuardo Castellanos Venegas
Abogado y Notario
Colegiado 7706
3era. Avenida 13-62, zona 1
Teléfono: 2230-4830

4. La redacción de la investigación realizada ha sido empleada de manera correcta, ya que se hace notar en la buena calidad del trabajo, todo esto en base a la doctrina y bibliografía consultada, comprobándose la hipótesis planteada.
5. La tesis es un aporte científico para la bibliografía guatemalteca, señala la importancia del estudio de los aspectos informantes de la necesidad del Estado de Guatemala de crear un reglamento como parte de la seguridad social, cuya función principal sea conocer y resolver la problemática de la falta de un seguro por riesgo de desempleo.
6. Las conclusiones y recomendaciones se relacionan directamente con el contenido de los capítulos. Donde el seguro por riesgo de desempleo es un beneficio otorgado a las personas que por motivos previstos legalmente perdieron su trabajo y tienen necesidades básicas para sí y sus familias y que el éxito de ello está en las políticas de empleo y contratación.
7. La bibliografía que se utilizó fue la acorde y se relaciona con las citas bibliográficas, habiéndose consultado textos doctrinarios de autores extranjeros y nacionales que refieren en forma precisa a la temática contenida en la investigación realizada.
8. En el desarrollo de la tesis demuestra empeño y en forma personal me encargué de guiar a la sustentante en las distintas etapas del proceso de investigación, empleando los métodos y técnicas señaladas.

Con motivo de lo anotado, la tesis efectivamente reúne los requisitos legales que establece el Artículo 32 del Nomenclario para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, pudiendo proceder a la emisión del **DICTAMEN FAVORABLE** para que pueda continuar con el trámite correspondiente, previo a optar el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,



Lic. Estuardo Castellanos Venegas
ABOGADO Y NOTARIO

Licenciado Wilber Estuardo Castellanos Venegas
Asesor de Tesis
Colegiado 7706



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, diecisiete de mayo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) **EDGAR ARMANDO CASTILLO AYALA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **SANDRA PATRICIA SUY YUCUTÉ**, CARNÉ NO. **200311849**, intitulado: **"EL SEGURO POR RIESGO DE DESEMPLEO COMO BENEFICIO DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA"**

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 ASESORIA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
LEGM/aejg.



Licenciado Edgar Armindo Castillo Ayala
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 6220
3era. Avenida 13-62, zona 1
Teléfono: 2232-7936

Guatemala, 11 de junio de 2012.

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

Licenciado Guzmán Morales:

Como Revisor de tesis de la Bachiller: Sandra Patricia Suy Yucuté; en la elaboración del trabajo intitulado: **“EL SEGURO POR RIESGO DE DESEMPLEO COMO BENEFICIO DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA”**, por lo cual le manifiesto que:

1. El contenido científico y técnico de la tesis lo refleja en el momento que hace uso de los fundamentos jurídicos y doctrinarios de la seguridad social, así como el uso adecuado de la terminología jurídica en el desarrollo de la misma, propone un mecanismo adecuado para otorgar los beneficios a la seguridad social en forma más breve que un reglamento a la seguridad social, puesto que los intrincados procesos legislativos del órgano reglamentario son más complejos y políticos que los de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
2. La metodología y las técnicas utilizadas, constatan la veracidad de la investigación, lo cual le permitió emplear los métodos apropiados al tema, tales como el analítico con el cual determina los problemas que genera el desempleo; con el sintético relacionó los elementos del problema, los perjuicios que ocasiona el desempleo y el beneficio que brinda la regulación de un seguro de desempleo, para solucionar los problemas que genera el desempleo en Guatemala; de igual manera, con el deductivo, logró identificar los principios y fines de la seguridad social y la resolución del problema de solicitar su protección a través de un reglamento a la seguridad social; asimismo con el descriptivo, al determinar las causas del problema; y las técnicas de investigación como bibliográfica y documental que le permitieron obtener el material idóneo para la consecución de su informe final.



Licenciado Edgar Armino Castillo Ayala
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 6220
3era. Avenida 13-62, zona 1
Teléfono: 2232-7936

3. La redacción de la tesis se encuentra con aplicación de las observaciones y recomendaciones sugeridas, adecuando la redacción a la normativa correspondiente y la debida utilización de los tecnicismos de la seguridad social.
4. La contribución científica de la tesis está dada a partir de explicar la necesidad de crear un seguro por riesgo de desempleo. El beneficio que se brinda a través del seguro de desempleo es una necesidad por lo que es urgente que se cree un reglamento para el seguro por riesgo de desempleo, como parte de la seguridad social, puesto que al no contar con un beneficio como este se pone en riesgo a las familias guatemaltecas, exponiendo a tomar medidas extremas, tales como la delincuencia y poniendo en riesgo la inversión extranjera.
5. En el presente trabajo de tesis se realizaron las conclusiones apegadas al tema llegándose a establecer la importancia de crear un reglamento, asimismo se elaboraron las recomendaciones necesarias que toda investigación debe poseer.
6. Respecto a la bibliografía utilizada, es amplia con diversidad de autores, tiene concordancia con los capítulos y con las citas bibliográficas de la tesis.

El trabajo reúne los requisitos del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que me permito emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, siendo procedente aceptarlo para su discusión en el examen público que para el efecto sea programado.

Atentamente,

Edgar Armino Castillo Ayala
Abogado y Notario

Licenciado Edgar Armino Castillo Ayala
Revisor de Tesis
Colegiado No. 6220



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 11 de octubre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante SANDRA PATRICIA SUY YUCUTÈ, titulado EL SEGURO POR RIESGO DE DESEMPLEO COMO BENEFICIO DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA. 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/iyf.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "BAMO/iyf".

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Rosario".





DEDICATORIA

- A DIOS: Ser supremo y creador del universo, por escuchar mis oraciones y estar siempre conmigo.
- A MI PATRIA
GUATEMALA: Que es la tierra donde nací.
- A MIS PADRES: Juan Suy Toj y Juana Yucuté, mi eterna gratitud por haberme dado la vida.
- A MIS HERMANOS: Julio César, Juan Carlos, Aura Marina, Marta Cristina y María Susana, por su apoyo incondicional.
- A TODA MI FAMILIA: Por el apoyo que me han entregado en este momento.
- A USTED: Por compartir este momento tan inolvidable en mi vida.
- A MIS AMIGOS: Por sus oraciones y el apoyo brindado.
- A MIS MAESTROS: Por su enseñanza y guía en mis estudios y mi presente éxito.
- A: La Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser Tricentenaria, Autónoma y Nacional Universidad de Guatemala, que con mucho orgullo me albergó para obtener este título.
- A: La facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales que me brindó siempre un espacio en sus aulas y poder con ello recibir la mejor enseñanza a través de sus profesionales.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. La seguridad social.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Definición.....	5
1.3 Naturaleza jurídica.....	8
1.3.1 Como función pública.....	8
1.3.2 En forma nacional.....	9
1.3.3 De manera unitaria.....	9
1.3.4 Obligatoria.....	10
1.4 Principios.....	10
CAPÍTULO II	
2. El desempleo en Guatemala.....	15
2.1 El trabajo y los derechos humanos.....	16
2.2 El desempleo como condición social.....	17
2.3 ¿Cómo se mide el desempleo?	19
2.4 Consecuencias del desempleo.....	19
2.5 Causas del desempleo.....	24
CAPÍTULO III	
3. La seguridad social en Guatemala.....	25
3.1 Proceso histórico.....	30
3.2 Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS–.....	32



Pág.

3.3 Financiamiento y programas.....	35
3.4 Invalidez-vejez-sobrevivencia (I.V.S.).....	37
3.5 Enfermedad-maternidad-accidentes (E.M.A.).....	40
3.6 De la seguridad social hacia la seguridad social integral.....	45
3.7 Comentarios de cierre.....	52

CAPÍTULO IV

4. El seguro por el riesgo de desempleo.....	57
4.1 Cuestiones previas.....	59
4.1.1 La tasa de desempleo.....	60
4.1.2 Evolución reciente del desempleo.....	62
4.2 Definición.....	65
4.3 Bases jurídicas.....	69
4.4 Principales programas de seguro de desempleo en América.....	72
4.4.1 Argentina.....	74
4.4.2 Canadá.....	77
4.4.3 México.....	79
4.4.4 Estados Unidos.....	80
4.5 Propuesta final.....	82
4.5.1 Diseño de política y administración de seguro de desempleo.....	83
4.5.1.1 Teorías que mejoran el diseño de un programa de seguro de desempleo.....	83
4.5.1.2 Diseño administrativo.....	85
4.5.1.3 Diseño de políticas.....	89
4.5.2 Aspectos a regular.....	91
4.5.2.1 Objeto de la protección.....	91
4.5.2.2 Niveles de protección.....	91
4.5.2.3 Personas protegidas.....	92
4.5.2.4 Requisitos para acceder al derecho.....	92



Pág.

4.5.2.5 Pago de la prestación.....	93
4.5.2.6 Monto de la prestación.....	93
4.5.2.7 Obligaciones de los beneficiarios.....	94
4.5.2.8 Suspensión de las prestaciones.....	95
4.5.2.9 Extinción del período de la prestación.....	95
4.6 Fomento del empleo.....	96
4.7 Consideración final.....	97
CONCLUSIONES	99
RECOMENDACIONES	101
BIBLIOGRAFÍA	103



INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala, garantiza la seguridad social a los habitantes de la Nación. Para ello lo contempla en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Esta investigación se elaboró para apoyar a esas personas que perdieron su empleo, debido a que con ello se pone en riesgo a las familias guatemaltecas, por lo que se busca que se implemente un seguro por riesgo de desempleo para que pueda beneficiar tanto al país como a la persona afectada ya que con ello se disminuye a que las personas no tomen medidas extremas por la falta de un empleo, y que al momento que suceda este riesgo puedan tener algún beneficio.

Lo que se persigue con el tema investigado es que el Estado de Guatemala, a través de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- debe efectuar los estudios actuariales necesarios, para reglamentar las características y condiciones de un beneficio orientado a proteger a las personas cubiertas por el régimen, cuando les ocurra el riesgo de desempleo.

El objetivo principal de la investigación fue: investigar la viabilidad actuarial y jurídica de la creación de un seguro por riesgo de desempleo, como beneficio de la seguridad social en Guatemala, destinado a proteger la salud, integridad, y el nivel de vida de las personas que pierden su empleo, en orden de protegerlas directamente, y proteger indirectamente a sus alimentistas y dependientes económicos.

Para una adecuada exposición, esta investigación se divide en cuatro capítulos; en el capítulo uno, la seguridad social se analizan los antecedentes históricos, tomando en cuenta aspectos importantes como definición, naturaleza jurídica, y sus principios; capítulo dos, contiene lo relativo al desempleo en Guatemala, en donde se establece el trabajo y los derechos humanos, el desempleo como condición social, consecuencias del desempleo y las causas del mismo; capítulo tres, se profundiza sobre el estudio de la seguridad social en Guatemala, en donde la administración estatal del régimen de seguridad social guatemalteco, esta confiada por mandato constitucional, al Instituto



Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); capítulo cuatro, contiene lo relativo al seguro por el riesgo de desempleo, incluyendo definición, principales programas de seguro de desempleo en América, en donde se analiza que es una garantía y una forma de subsistencia a los integrantes de una sociedad, cuando por eventualidades de la vida, dejan de ser productivos temporalmente.

Los métodos utilizados en la elaboración de la tesis fueron: el histórico, el jurídico, el interpretativo, el deductivo, el inductivo, el analítico y el sintético.

Se aplicó la revisión bibliográfica para la definición de términos y datos históricos, haciendo revisión y consulta literaria. Las técnicas empleadas fueron, la bibliográfica y documental.

Esperando que esta investigación cumpla con el objetivo de servir a varias personas puesto que en ella pueden aprender a dar soluciones a sus problemas debido a que este riesgo puede ocurrir a cualquiera.



CAPÍTULO I

1. La seguridad social

El término seguridad social fue usado por primera vez en los Estados Unidos en la Ley de Seguridad Social de 1935. Su máxima expresión fue el Informe Beveridge, del Reino Unido, “que pugnaba por proveer servicios de seguridad social a los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba”¹ y por insertar los seguros sociales en esquemas más amplios de políticas conducentes al progreso social, a través de la cooperación entre el Estado y los individuos.

En este informe, el Estado de Bienestar Social se refería a la provisión de medidas gubernamentales que condujeran a alcanzar estándares básicos de vida y ayudar a los que lo necesitaran. Idealmente, la intención era reducir la pobreza y la inequidad y alcanzar niveles más altos de integración social y de solidaridad.

1.1 Antecedentes

De acuerdo con el historiador Miguel Zúñiga, en referencia al texto Constituciones de la Hermandad de Nuestra Señora de la Yniesta, que data de 1671, “durante la Edad Media aparecen algunas asociaciones de ayuda mutua o solidaridad como las Cofradías y Gremios en la que los miembros aportaban dinero para obras de caridad o para

¹ Beveridge, William, *La seguridad social: El informe Beveridge*, pág. 12.



ayudarse entre sus miembros, que tenían carácter mutual o sea que los miembros entregaban su donativo en efectivo y con esto ayudaban a los más pobres o en algunos casos se ayudaban a sí mismos en lo que se consideraba ayuda solidaria y recíproca.”²

Según Zúñiga, “las Cofradías no eran una garantía para sus miembros ya que estos generalmente tenían disposición de fondos para aportarlo a los más necesitados y venían a ser instituciones de caridad, en cambio los gremios si luchaban por la defensa de sus agremiados, pero en forma aislada sin que tuvieran más representatividad que la estrictamente local.”³

La protección de las personas débiles y vulnerables, de los ancianos, de los pequeños y de las mujeres embarazadas ha sido un tema en todas las sociedades humanas a lo largo de la historia sin el cual la especie no habría sobrevivido.

De acuerdo con Dormond Herrera, “en el siglo XIX, la industrialización y la urbanización modificaron drásticamente la composición de las familias y las comunidades y quebrantaron las formas tradicionales de organizar esa protección. La industrialización provocó una generación de riqueza sin precedentes así como una desigualdad y una pobreza dramática, que condujeron a luchas sociales.”⁴

En 1881 el canciller alemán conservador Otto Von Bismarck manifestó al Parlamento Alemán su primer discurso en pro de la creación de la seguridad social como institución,

² Zúñiga Cisneros, Miguel, **La seguridad social y su historia**, págs. 12-36

³ *Ibíd*, pág. 21.

⁴ Dormond Herrera, Emilio, **Historia de la seguridad social**, pág. 14.

manifestando que: “La curación de los males sociales no debe buscarse sólo mediante la represión de los excesos socialdemócratas, sino en igual medida a través del avance decidido del bienestar de los trabajadores.”⁵

Resulta que la Alemania de la época de Bismarck, resulta siendo uno de los hitos más importantes en la historia de la seguridad social. De acuerdo con Zuñiga, “en 1883, el Parlamento Alemán aprueba una Ley de Seguro de Salud para los Trabajadores, que disponía la incorporación del seguro nacional obligatorio para la mayoría de los trabajadores manuales y administrativos, y en 1889 una Ley sobre Seguro de Vejez para Trabajadores, Oficiales y Aprendices.”⁶

La idea de Von Bismarck empezaba a ensanchar su auge, ya no era sólo la astuta maniobra política de un estadista conservador para superar a sus rivales políticos. La fórmula se extendió con rapidez a través de las fronteras geográficas e ideológicas.

De acuerdo con Zúñiga, “en 1885 Noruega estableció la cobertura de los accidentes de trabajo y creó un fondo estatal de dinero para asistir a personas enfermas y brindarles prestaciones funerarias.”⁷

“En 1884, Ebbe Hertzberg, profesor de economía estatal, utilizó el término estado de bienestar por primera vez.”⁸

⁵ *Ibíd*, pág. 16.

⁶ Zúñiga Cisneros, *Ob. Cit*; pág. 35.

⁷ *Ibid*, pág. 37.

⁸ Rodríguez Mesa, Rafael, *Estudios sobre seguridad social*, pág. 91.

En 1891 Dinamarca aprobó una ley de pensiones de vejez y poco después Suecia desarrolló “el primer plan nacional universal de pensiones”⁹. Hacia 1920, en América Latina, Argentina, Chile y Uruguay ya tenían sistemas de bienestar social.

En Estados Unidos, ante el drástico empobrecimiento que desencadenó la “Gran Depresión de 1929, el presidente Franklin Roosevelt creó el Comité de Seguridad Económica e incorporó sus recomendaciones en la Ley de Seguridad Social de 1935. Sus prestaciones cubrieron a más de la mitad de los trabajadores y las trabajadoras del país cuando entró en vigencia en 1940, luego de otra profunda recesión en 1937.”¹⁰

De acuerdo con Rodríguez Mesa: “La idea de servicios sociales universales y la protección contra los riesgos sociales garantizada por el Estado generó un consenso sin parangón entre los trabajadores y sus sindicatos, las empresas, los políticos de izquierda y de derecha y líderes religiosos. Incluso las empresas privadas de seguros la apoyaron, ya que no podían asegurar a los pobres o los trabajadores contra los numerosos riesgos que enfrentaban y a la vez obtener ganancias.”¹¹

La Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en 1948, en los Artículos 22 y 25, incluyó el derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado; posteriormente estos mismos derechos fueron consagrados en otros importantes instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas.

⁹ Dormond Herrera, **Ob. Cit**; pág. 27.

¹⁰ *Ibíd*, pág. 28.

¹¹ Rodríguez Mesa, **Ob. Cit**; pág. 105.

Finalmente, en 1991, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como: “El conjunto de instituciones, medidas, derechos, obligaciones y transferencias que tienen por objeto garantizar el acceso a la salud, a los servicios sociales y proporcionar ingresos seguros en caso de sobrevenir algún riesgo importante para la vida (inter alia invalidez, edad avanzada o desempleo), y prevenir o aliviar la pobreza.”¹²

1.2 Definición

Existen muchas definiciones sobre seguridad social, de las cuales se han seleccionado las siguientes:

Van Ginneken, señala: “Una definición de seguridad social podría ser la provisión de beneficios a los hogares y a los individuos a través de acuerdos públicos o colectivos con el objeto de otorgar protección contra los bajos o declinantes niveles de vida como producto de varios riesgos (desempleo, invalidez y retiro) y de satisfacer necesidades consideradas básicas por la sociedad.”¹³

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) ha establecido en el pasado que la seguridad social es: “...por un lado, la organización de la prevención de aquellos riesgos cuya realización privaría al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia, buscando restablecer lo más rápida y completamente posible

¹² Oficina Internacional del Trabajo, **Administración de la seguridad social**, pág. 18.

¹³ Van Ginneken, Wouter, **Extender la seguridad social para todos**, pág. 32.



esa capacidad perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente y, por el otro, la procuración de los medios necesarios de subsistencia en casos de interrupción de la actividad profesional.”¹⁴

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha definido a la seguridad social como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional; desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”¹⁵

El término usado por la OIT incluye aquellas medidas que podrían considerarse de asistencia social o de aplicación universal, para los cuales no existe tampoco una definición consensuada y que son difíciles de clasificar dentro de los conceptos de aseguramiento contra riesgos.

No obstante, para gozar de la seguridad social, la OIT considera que deben darse las siguientes características:

- La afiliación es obligatoria, definida por ley.

¹⁴ Oficina Internacional del Trabajo, **Seguridad social: Temas, retos y perspectivas**, pág. 10.

¹⁵ *Ibíd*, pág. 21.



- La financiación es a través de cotizaciones o contribuciones, ya sea parciales o totales, de los trabajadores, los empleadores y el Estado. Por tanto, la elegibilidad a este sistema está sujeta a las aportaciones o cotizaciones que realice el trabajador; esto es, está sujeta a los trabajadores que se encuentran en el sector formal de la economía.
- No se requieren comprobantes de ingresos o de la situación económica, ya que las cotizaciones otorgan el derecho a las prestaciones.
- Las cotizaciones están generalmente relacionadas con el ingreso laboral del trabajador, tal como se establece por ley. En la mayoría de las legislaciones se busca redistribuir los recursos de los trabajadores con altos ingresos hacia los de bajo ingreso.
- Las cotizaciones son canalizadas a fondos especiales, los cuales financian las prestaciones que se otorgan.
- Las áreas de seguro por accidente de trabajo y por enfermedad profesional son generalmente financiadas en su totalidad por el empleador, aunque a veces el Estado aporta una parte. Otras áreas comprendidas son las de invalidez y vida, vejez, seguro de desempleo, seguro de salud.



1.3 Naturaleza jurídica

De conformidad con el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 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.

Al tenor de la interpretación de la Corte de Constitucionalidad, el contenido de dicho artículo significa que "...el derecho a la seguridad social se ha instituido como un mecanismo de protección a la vida, que tiene como fines fundamentales la prestación de los servicios médico hospitalarios conducentes a conservar, prevenir o restablecer la salud de los habitantes, por medio de una valoración médica que se comprende necesariamente desde el diagnóstico hasta la aplicación del tratamiento que el paciente requiera para su restablecimiento..."¹⁶.

Para comprender la naturaleza jurídica que instituye la seguridad social, es necesario analizar los elementos que la integran:

1.3.1 Como función pública

Se entiende por función pública: "Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del

¹⁶ Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 64, expediente No. 949-02, sentencia: 06-06-02.



Estado, o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.”¹⁷

En ese sentido, se entiende que la seguridad social, en lo que a Guatemala concierne, debe ser prestada por personal contratado específicamente para ese fin, cuya sede patronal la constituye el mismo Estado, a través de las instituciones públicas, en el caso de Guatemala le corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-.

1.3.2 En forma nacional

La administración estatal del régimen de seguridad social guatemalteco está confiada, por mandato constitucional, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-. Significa que, como institución encargada, debe prestar la cobertura del servicio a nivel nacional sin excepción alguna.

1.3.3 De manera unitaria

De acuerdo con Jorge Iván Calvo, “el sistema de seguridad social como un todo, debe funcionar con criterios congruentes y coordinados y otorgar prestaciones o beneficios similares para los diferentes colectivos que se protegen.”¹⁸

¹⁷ Oropeza López, Alejandro, *La evaluación de la función pública en México*, pág. 45.

¹⁸ Calvo León, Jorge Iván, *Principios de la seguridad social*, pág. 2



1.3.4 Obligatoria

De conformidad con el Artículo 100 citado, 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.

La seguridad social, siendo un derecho social, sea cualquiera la extensión y la técnica de la seguridad social simple o mixta de seguro, asistencia o servicios; es obligatoria, no solo por el mandato constitucional que la crea, sino por su contenido, el cual, siendo una prestación con función social y no una caridad ni justicia privada, sino justicia pública; la sociedad como tal debe dar esa seguridad económica y social, primero a los individuos y luego al conjunto de ellos, a la sociedad. Ampara a todos los habitantes de un país, es decir es universal para el lugar y el momento en que se define.

1.4 Principios

Para Hegel, los principios representan “un conjunto de valores que se representarán en las leyes escritas y son sobre los cuales la autoridad competente intentará organizar y comprometer a un buen comportamiento a los seres humanos que la integran.”¹⁹

Como se observó anteriormente el derecho de la seguridad social, a diferencia del

¹⁹ Hegel, Friedrich, *Ciencia de la lógica*, pág. 22.



derecho laboral, se funda en la necesidad de la comunidad de alcanzar un pleno estado de justicia social, es decir, que no tiene un origen contractual. Debido a ello, los principios de la seguridad social son diferentes a los del derecho del trabajo.

A continuación, Grisolia ofrece el siguiente listado de principios que, según su obra, se funda el derecho de seguridad social:

- "a) Solidaridad: la seguridad social debe entenderse como una obligación de la cual toda la sociedad es responsable respecto de las contingencias que pueden sufrir cualquiera de sus componentes.

- b) Subsidiariedad: los sistemas de la seguridad social tienden a obligar al Estado a que no abandone su responsabilidad de cubrir las posibles contingencias que pueden llegar a sufrir cualquiera de los individuos que conforman la comunidad que gobierna y ordena. Para la seguridad social esta obligación del Estado es indelegable y debe brindarla en todo momento, tanto por sí como por medio de los organismos que lo componen.

- c) Universalidad: la cobertura de servicios de la seguridad social se extiende a todos los individuos y grupos que integran un todo social sin ninguna excepción.

- d) Integridad: la seguridad social pretende neutralizar los efectos nocivos que producen las contingencias sociales.

- e) Igualdad: la seguridad social está obligada a brindar igual cobertura a todos los individuos, con la única condición de que estén en igualdad de circunstancias.

- f) Unidad de gestión: la seguridad social debe ser regulada por una legislación única y organizada, y ejecutada por medio de una estructura financiera y administrativa única. Sin embargo, actualmente se han transferido diversas prestaciones a manos privadas u organismos independientes de la estructura estatal, lo que ha motivado que se esté gestando un nuevo principio: el de descentralización.

- g) Inmediación: el bien jurídico protegido es el hombre, por lo tanto, el objeto de la disciplina se dirige a protegerlo contra el desamparo. El beneficio se debe otorgar cuando existe la necesidad, debiendo primar, inclusive, por encima de la acreditación del derecho para acceder al mismo.”²⁰

De lo expuesto en este capítulo se ha demostrado que la seguridad social es un derecho humano fundamental y una herramienta importante para reducir la pobreza, mantener la dignidad humana y alcanzar la justicia social.

La seguridad social ha sido y continúa siendo un beneficio inconmensurable para la mayoría de las personas y un baluarte contra los disturbios sociales. Una sociedad que brinda seguridad a sus ciudadanos, no sólo protege de la guerra y de la enfermedad, sino también de la inseguridad relacionada con el hecho de ganarse la vida a través del trabajo.

²⁰ Grisolia, Julio, **Derecho de trabajo y de la seguridad social**, págs. 730-732.



Los sistemas de seguridad social prevén unos ingresos básicos en caso de desempleo, enfermedad y accidente laboral, vejez y jubilación, invalidez, responsabilidades familiares tales como el embarazo y el cuidado de los hijos y la pérdida del sostén de la familia. Estas prestaciones no sólo son importantes para los trabajadores y sus familias, sino también para sus comunidades en general. Al proporcionar asistencia médica, seguridad de los medios de vida y servicios sociales, la seguridad social ayuda a la mejora de la productividad y contribuye a la dignidad y a la plena realización de los individuos. Los sistemas de seguridad social también promueven la igualdad de género a través de la adopción de medidas encaminadas a garantizar que las mujeres que tienen hijos gocen de las mismas oportunidades en el mercado del trabajo. Para los empleadores y las empresas, la seguridad social contribuye a mantener una mano de obra estable que se adapte a los cambios. Por último, a través de las redes de protección en los casos de crisis económica, la seguridad social actúa como elemento fundamental de cohesión social, ayudando a garantizar la paz social y un compromiso con la globalización y el desarrollo económico. A pesar de estas ventajas, solo el 20% de la población mundial tiene una cobertura adecuada de seguridad social y más de la mitad no goza de ningún tipo de cobertura de seguridad social.





CAPÍTULO II

2. El desempleo en Guatemala

La globalización ha cambiado el panorama mundial en las últimas décadas. La rescisión económica de los países industrializados ha tenido un efecto devastador en la economía de los países en desarrollo.

En Guatemala, los 36 años de guerra interna y el efecto devastador de las políticas actuales de rescisión a nivel mundial, coadyuvaron a que los precios de la canasta básica se elevaran cuantiosamente. Esto ha provocado que muchas empresas laborales, hayan tenido que incrementar los costos en sus productos; asimismo, se han visto obligados a reducir la fuerza laboral, teniendo como única justificación, la pérdida de utilidades en el mercado.

Ante este hecho, las autoridades parecen impotentes de frenar la ola de desempleo que golpea al país, lo que pone en riesgo a las familias guatemaltecas, exponiéndolas a recurrir a tomar medidas extremas, incrementando con esto, la tasa de delincuencia y poniendo en riesgo la inversión extranjera, la que ya ve con escepticismo la inversión de su capital en nuestro país.

Este fenómeno, además de incidir de forma negativa en los índices de desarrollo del país, profundiza los niveles de pobreza y extrema pobreza.



2.1 El trabajo y los derechos humanos

Frente a las corrientes liberales que propugnan el fin del derecho al trabajo, por considerar que el mismo desmotiva la inversión y con ello se afecta la productividad. La filosofía de los derechos humanos se pronuncia y ahonda la validez del derecho al trabajo, al encontrar detrás del artesano, el agricultor, el profesional, etc., al hombre creador, digno, que en ocasiones soporta las cadenas de la dependencia e injusticia y defiende por la existencia del derecho de trabajo.

La doctrina de los derechos fundamentales destaca como pretensión moral del trabajador el nivel de vida adecuado, requerimiento mínimo a protegerse por el Estado y la comunidad internacional. Es así como, la Organización Internacional del Trabajo en el año 1962 acuerda el Convenio 117 que desarrolla la idea del nivel mínimo. El Artículo 5, de dicho instrumento internacional preceptúa: Se deberán adoptar medidas para asegurar a los productores independientes y los asalariados condiciones que les permitan mejorar su nivel de vida por sus propios esfuerzos y que les garanticen el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, determinado por medio de investigaciones oficiales sobre las condiciones de vida, realizadas de acuerdo con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

Sin embargo, cuando se observa la realidad del trabajador, uno se pregunta si la aspiración del trabajador por obtener una vida digna está reflejada en la legislación laboral o si están adecuadamente garantizadas las condiciones mínimas que le



permitan al trabajador y su familia las necesidades materiales, educación, salud, descanso, bienestar, desarrollo.

De acuerdo con Sergio Morales, el trabajo y los derechos humanos, son reflexiones que “permiten fundamentar el derecho al trabajo como la lucha del hombre contra la explotación y lograr mediante condiciones justas su desarrollo y el de su familia en forma integral y digna.”²¹

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Artículo 23 reconocen los derechos del trabajador, de la siguiente forma: Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2.2 El desempleo como condición social

Desempleo, desocupación o paro, en el mercado de trabajo, hace referencia a: “...la situación del trabajador que carece de empleo y, por tanto, de salario. Por extensión es la parte de la población que estando en edad, condiciones y disposición de trabajar (población activa) carece de un puesto de trabajo.”²²

A consecuencia del descenso temporal que experimenta el crecimiento económico caracterizado por la disminución de la demanda, de la inversión y de la productividad y

²¹ Morales Alvarado, Sergio Fernando, *Informe anual sobre los derechos humanos en Guatemala*, pág. 228.

²² Samuelson, Nordhaus. *Economía*, pág. 46.

por el aumento de la inflación. La actividad económica tiene un comportamiento repetitivo, de forma que los períodos de auge en la economía van seguidos de una recesión o desaceleración del crecimiento. En el momento que se da una situación en la que el número de personas que demanda empleo sobrepasa las ofertas de trabajo existentes, debido a que los elevados salarios reales atraen a un mayor número de desempleados a buscar trabajo e imposibilitan a las empresas ofrecer más empleo.

Lo anterior, es producto de la teoría expuesta por el economista estadounidense Milton Spencer, quien expone que: "...las recesiones acompañadas de aumentos rápidos de los precios, afectan a las personas mucho más de lo que ponen en manifiesto en varios estudios sociológicos sobre los efectos del desempleo y de las subidas de los precios en la relaciones humanas."²³

Esto se puede explicar de la siguiente forma: Cuando en ciertas regiones o industrias donde la demanda de mano de obra fluctúa dependiendo de la época del año en que se encuentren. Cuando se dan cambios en la estructura de la economía, como aumentos de la demanda de mano de obra en unas industrias y disminuciones en otras, que impide que la oferta de empleo se ajuste a la velocidad que debería. Adicionalmente esta situación se puede dar en determinadas zonas geográficas y por la implantación de nuevas tecnologías que sustituyen a la mano de obra. Cuando por causas ajenas a la voluntad del trabajador impide su incorporación al mundo laboral.

²³ Spencer, Milton H. *Economía contemporánea*, pág. 127.



2.3 ¿Cómo se mide el desempleo?

Las variaciones de la tasa de desempleo se obtienen mediante el procedimiento conocido con el nombre de "muestreo aleatorio de la población"²⁴, se lo hace con el fin de dividir a la población en grupos de acuerdo a su situación laboral.

Entendemos por tasa de desempleo: "Es el porcentaje de la población laboral que no tiene empleo, que busca trabajo activamente y que no han sido despedidos temporalmente, con la esperanza de ser contratados rápidamente de nuevo."²⁵

Las tasas de desempleo varían considerablemente por cambios del volumen de movimiento del mercado de trabajo, resultado del cambio tecnológico, lo que conduce al cambio de empleo de una empresa a otra, de un sector a otro y de una región a otra; además también según la edad, sexo y raza. La tasa global de desempleo es uno de los indicadores más frecuentemente utilizados para medir el bienestar económico global, pero dada la dispersión del desempleo, debería considerarse que es un indicador imperfecto de dicho bienestar.

2.4 Consecuencias del desempleo

La Conferencia Mundial del Trabajo y la Central Latinoamericana de Trabajadores, en el Informe Comisión Latinoamericana por los Derechos Humanos y Libertades de los

²⁴ Spencer, Milton H., *Economía contemporánea*, pág. 130

²⁵ *Ibid.*



Trabajadores y Pueblos de 1997, denunció: No existe peor tortura que el hambre, la miseria y la exclusión social... situación que se agrava diariamente con el desempleo y el subempleo, que constituyen las dimensiones más lacerantes de la denigración humana... Los informes que llegan son unánimes en su diagnóstico. Las situaciones prevalecientes se caracterizan por la inestabilidad, inseguridad, por formas de empleo atípicas, desempleo encubierto y una lucha constante por la sobrevivencia. En una dimensión más profunda, el creciente deterioro de las condiciones de vida y de trabajo, que se miden en términos de la esencial dignificación del ser humano (que realiza con su trabajo una transmisión al bien común de su dignidad creadora y de servicios) llega a límites intolerables. La explotación de la condición humana, la centralidad en el objeto mercantilizado y no el sujeto co-generador de servicios y la falta de instrumentos para el desarrollo integral del género humano, reducen al ser humano a un simple recurso.

En ese sentido, se estudian los efectos del desempleo desde dos puntos de vista:

- El desempleo ocasiona a la sociedad tanto un costo económico como social. El costo económico corresponde a todo lo que se deja de producir y que será imposible de recuperar, esto no solo incluye los bienes que se pierden por no producirlos sino también una cierta degradación del capital humano, que resulta de la pérdida de destrezas y habilidades.
- Por otro lado, el costo social abarca la pobreza y miseria humana las privaciones e inquietud social y política que implica el desempleo en grandes escalas. Las

personas sometidas a una ociosidad forzosa padecen frustración, desmoralización y pérdida del amor propio.

Aunque este costo social es muy difícil de medir es objeto de una profunda y general preocupación por el impacto que tiene en la sociedad.

En el año 1929 el mundo se veía golpeado por la crisis económica más importante de la historia. Dicha crisis, que marco niveles de desempleo inimaginable a lo largo y ancho del planeta, fue centro de estudio de generaciones tras generaciones. A partir de la Gran Depresión, muchos especialistas comenzaron a investigar los efectos que el desempleo producía en las personas a nivel personal. Es decir, cuáles eran las consecuencias que cada uno de los hombres desempleados experimentaban en el plano personal, desde lo psicológico hasta las relaciones familiares y sociales.

Hasta el día de hoy, son muchos los profesionales que evalúan este hecho, aún más en la actualidad, cuando se es participe de otra importante crisis económica culpable de un nivel de desempleo sobresaliente.

Desde fines de la década del 20 hasta el presente, muchos estudios y análisis se han realizado, algunos de los resultados son los siguientes:

Desde el punto de vista del desempleado y la salud mental, los estudios arrojan como resultados que la mayor parte de los desempleados tienen peor salud mental que alguien que si lo tiene. Entre los desocupados de entre 30 y 50 años es donde se presenta un



mayor deterioro de salud mental, que se aumenta de forma más progresiva en los primeros meses de desempleo.

Uno de los principales síntomas es la depresión. El desempleo provoca tristeza, entre otras cosas, falta de interés; pensamientos de indefensión; disminución de la autoestima; pérdida de apetito y peso. Mientras que en los peores casos se llega a pensar hasta en la muerte y el suicidio.

La adecuación de la situación que ha desencadenado la tristeza puede convertir esto en una psicopatología. Estos trastornos depresivos son los que se manifiestan con mayor frecuencia en las personas en situación de desempleo.

En cuanto a las relaciones familiares en aquellas personas sin un empleo, estas suelen ser particular a cada tipo de familia, sin embargo hay muchos puntos generales.

El desempleo en cualquiera de los miembros de una familia suele causar conflictos entre los integrantes de ellas. La diferencia puede radicar en si el desempleado es cabeza de familia o no, ya que las consecuencias pueden variar en las siguientes formas:

- Reducción de ingresos económicos.
- Pérdida de estatus.
- Los hijos de personas desempleadas también pueden ver afectada su estabilidad



emocional.

El problema y lo que hay que tratar de evitar es que la situación no se transforme en un círculo sin salida. El desempleo se transforma en depresión y la depresión se transforma en la principal causa del no poder encontrar un nuevo empleo. Esto es porque, como se dijo anteriormente, la depresión puede causar:

- Estado de ánimo depresivo durante la mayor parte del tiempo.
- Disminución notable del interés o de la capacidad para el placer.
- Insomnio o hipersomnia.
- Agitación o retardación psicomotores.
- Fatiga o pérdida de energía.
- Sentimientos de inutilidad o culpa.
- Disminución de la incapacidad para pensar o concentrarse.

Todos estos factores, consecuencia de la depresión, hacen imposible la posibilidad de encontrarse nuevamente con un empleo.



2.5 Causas del desempleo

Finalmente, para concluir el tema del desempleo, se explican que las causas del desempleo son variadas, aunque lo más habitual es que se dividan en causas de dos tipos:

- Causas estructurales: Las estructuras económicas pueden engendrar el desempleo por su propia evolución, como cuando ciertos avances permiten sustituir al hombre por la máquina.
- Causas coyunturales: Una contracción de la actividad económica puede conducir a las empresas a producir menos, lo que provocará despidos o impedirá contrataciones.

El desempleo es, por tanto, una realidad compleja cuya incidencia va mucho más allá de una mera repercusión en la realidad económica, afectando así, y de manera muy importante, al bienestar de las personas que lo sufren.



CAPÍTULO III

3. La seguridad social en Guatemala

Como se ha notado, no es tarea fácil proponer una definición de seguridad social. El término es bastante amplio y abarca todo aquello que en una primera aproximación implica un ideal de bienestar colectivo. Para formar una idea cercana de la seguridad social es menester echar mano de otros términos presentes en el vasto campo de los derechos sociales y que contribuyen a esclarecer cuál es su verdadera naturaleza y fin.

La seguridad social suele confundirse con términos que suenan parecidos, por ello, hay que aclarar las diferencias, esclarecer qué no es seguridad social para entender finalmente lo que es en realidad.

Se empezará con la llamada asistencia social. Ruiz establece que la asistencia social es: "...el conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por sí mismas sus necesidades elementales y de bienestar social, requieren del socorro y la ayuda altruista, no obligatoria, de los demás".²⁶ Aquí no se trata de seguridad social sino de beneficencia pública. Es la ayuda que los particulares, voluntariamente, o bien, los órganos que para tal fin existen en el Estado, brindan a la colectividad desposeída en general, sin distinción

²⁶ Ruiz, Ángel, *Nuevo derecho de la seguridad social*, pág. 28.



alguna, para que alcancen algún grado de bienestar. Puede decirse que la asistencia social depende del altruismo.

Otro concepto tradicionalmente asociado a la seguridad social es la previsión social. A diferencia de la asistencia que dista mucho de ser seguridad social, la previsión social guarda cierta relación con ella. En términos generales, usando la definición que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua da a la palabra previsión, Roberto Báez Martínez, citado por Ruiz dice que la previsión social consiste en: "...acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones que disponen lo conveniente para promover a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles futuras".²⁷ En otras palabras, el aprovisionamiento de recursos indispensables a utilizar ante el acaecimiento de eventuales situaciones riesgosas que afecten a la colectividad.

La previsión social, entonces, hace referencia a los mecanismos empleados por las sociedades para prepararse ante el acontecimiento de riesgos o contingencias sociales que afecten la capacidad de los individuos para proveerse de lo indispensable para subsistir, tales como la enfermedad, la vejez o la muerte.

Para responder a ese aprovisionamiento, la previsión social incluye "...medidas que tiendan a cubrir riesgos profesionales, la desocupación a los requerimientos de la vejez,

²⁷ Citado por Ruiz, Ángel, *Nuevo derecho de la seguridad social*, pág. 28.

a través de sistemas económicos de seguridad...”,²⁸ involucrando tanto los sistemas de seguros establecidos como toda clase de protección a los trabajadores.

Con la previsión social, manifestada como un conjunto de iniciativas y normas estatales, se busca: “...temperar o disminuir la inseguridad así como los males que padecen los trabajadores vistos como clase social económicamente débil, dentro o fuera del trabajo”.²⁹ Asegurar que, ante el acontecimiento de situaciones riesgosas, la clase trabajadora y el núcleo familiar dependiente económicamente de ésta, no sucumban sino se mantengan en un equilibrio digno.

Es cierto, los sistemas de seguridad social incluyen el elemento previsional pero no son sólo eso; de manera que, no puede decirse que la seguridad social es únicamente previsión porque ésta sólo forma parte de aquella.

Existe un último término con el cual, erróneamente, se tiende a identificar la seguridad social: el seguro social. Ya se dijo que la previsión social es la parte de la seguridad social que incluye los mecanismos institucionales empleados para paliar el daño económico que el acontecimiento de riesgos sociales (como la muerte, la enfermedad, la vejez) provoca en los trabajadores y sus dependientes. El seguro social es el principal mecanismo del cual la previsión social se vale para cumplir su función aseguradora y previsor.

²⁸ Ruiz, **Ob. Cit**; pág. 29.

²⁹ *Ibíd*, pág. 30.

Tena Suck e Italo Morales, citados por Ruiz definen al seguro social como: "...el instrumento de la seguridad social, de orden público, por medio del cual quedan obligados, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores y el Estado, a entregar al asegurado o beneficiarios, una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara".³⁰ Siendo el seguro social el brazo ejecutor de la previsión social y ésta una parte de la seguridad social, el seguro social es, como lo dice el autor, un instrumento de la seguridad social. Su característica particular es que es, siendo público, es obligatorio y se encuentra financiado con la contribución solidaria del Estado, los trabajadores y los empleadores.

Hasta aquí está claro que la seguridad social no es beneficencia pública y tampoco exclusivamente previsión, menos aún, un seguro que responde a las políticas de previsión, entonces ¿qué será seguridad social?

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su publicación seguridad social: Guía de Educación Obrera, ha propuesto la siguiente definición: "...la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".³¹ La seguridad social está compuesta por una serie de medidas públicas a través de las

³⁰ Citados por Ruiz, Ángel, *Nuevo derecho de la seguridad social*, pág. 28.

³¹ Organización internacional del trabajo, *Seguridad social*, 1995, <http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm> 20-01-2012.



cuales la sociedad, a través del Estado como su más sofisticada forma de organización, brinda a sus integrantes beneficios, tanto previsionales como asistenciales, para lograr su bienestar ante el acontecimiento, futuro o presente, de determinadas contingencias sociales.

Podría decirse que se trata de un sistema o estructura que, siendo público y social, es obligatorio y que funciona bajo criterios de solidaridad (pues es ayuda de la sociedad a sus integrantes) cuya máxima aspiración es satisfacer las necesidades humanas y alcanzar un ideal de bienestar colectivo.

Ahora sí puede observarse cómo el panorama de la seguridad social es mucho más amplio que el abarcado por la previsión social y el seguro social. Mientras la previsión social procura el aprovisionamiento de insumos a utilizar eventualmente frente al acontecimiento de un hecho que se veía a futuro (previsión) y se traduce en una pensión proporcionada por el seguro social, la seguridad social, además, incluye el remedio de siniestros que afectan al individuo en el presente y contempla servicios, como la asistencia médica y otros programas complementarios.

La seguridad social está amarrada a las necesidades humanas pues su objetivo primordial es satisfacerlas; siendo éstas constantemente cambiantes, resulta imposible formular un concepto inmutable de lo que es conocido como seguridad social pues éste debe adaptarse fácilmente a las demandas humanas. Esto implica también, que los Estados revisen constantemente sus sistemas para mantenerlos actualizados, lo cual no es tarea fácil.



3.1 Proceso histórico

Si bien en Guatemala no se habló seriamente de seguridad social sino hasta casi mediados del siglo 20, en el año de 1906 se registra un adelanto: el Decreto número 669, emitido el 21 de noviembre de aquel año, contenía la Ley Protectora de Obreros sobre accidentes de trabajo. Para Fernández, aquella ley cuyo reglamento apareció en 1907, constituyó "...una interesante anticipación de la futura previsión social, hoy día ampliamente difundida".³²

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

El adelanto más significativo en materia de seguridad social tiene lugar hasta después de la Revolución de octubre de 1944, con la cual se puso fin a la época de dictadura del General Jorge Ubico y se vislumbró una apertura democrática "...que sirvió de plataforma para la implementación de instituciones ya vigentes en otras latitudes y largamente añoradas en el país".³³ Según el autor citado, el pueblo tenía gran esperanza en la creación de un Código de Trabajo y en la implementación del sistema de seguridad social.

³² Fernández, Luis, **Derecho laboral guatemalteco**, pág. 80.

³³ *Ibíd.*, pág. 81.



La Constitución de 1945 proclamada poco antes de que asumiera el cargo el primer presidente revolucionario, Doctor Juan José Arévalo Bermejo, siguiendo la línea de un constitucionalismo social, incluye en su texto la génesis de los derechos sociales en el país. La seguridad social fue, entonces, uno de los logros de la revolución.

Con el texto constitucional no se creaba un sistema de seguridad social como tal sino un seguro social: Se establece el seguro social obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor. Comprenderá por lo menos seguros contra la invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado (Artículo 63 Constitución de la República de Guatemala, 1945).

Para hacer funcionar el seguro social, en 1946 se crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) con la emisión del Decreto número 295 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. De conformidad con lo dispuesto en dicha ley, el IGSS se constituye como el órgano rector de la seguridad social en el país.

Con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 se afianza la seguridad social guatemalteca y ya no se habla de seguro social, como en la Constitución de 1945, sino del régimen instituido como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria y cuya aplicación corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Artículo 100 constitucional).



3.2 Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS–

La administración estatal del régimen de seguridad social guatemalteco está confiada, por mandato constitucional, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y su Ley orgánica, el IGSS es una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones; su finalidad es: aplicar en beneficio del Pueblo de Guatemala y con fundamento en... la Constitución Política de la República de Guatemala, un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social de conformidad con el sistema de protección mínima... (Artículo 1 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social).

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

Sus actividades empezaron con "...un programa materno-infantil y otro programa para accidentes laborales".³⁴ Inicialmente prestaba sus servicios en la capital y hacia el año de 1956 se había extendido ya a 10 de los 22 departamentos del país.

Poco a poco fue ampliando la cobertura territorial así como sus servicios, los cuales,

³⁴ Berganza, Gustavo, *Compendio de historia de Guatemala 1944-2000*, pág. 263.



además de la maternidad y accidentes, se extendieron hacia las enfermedades específicas e invalidez. Para 1957 "...sus servicios cubrían a 255,548 personas... el 39% de la población económicamente activa de la región donde operaba".³⁵ Hacia 1997, el IGSS ya contaba con 23 hospitales con 2,064 camas, así como 29 consultorios.

El IGSS se encuentra organizado sobre la base de tres órganos superiores: la Junta Directiva, la Gerencia y el Consejo Técnico. Cuenta también con otras dependencias administrativas que le permiten otorgar a sus beneficiarios servicios oportunos y de calidad, tales como, direcciones generales, departamentos, divisiones, secciones y unidades administrativas, (Acuerdo 1048 de la Junta Directiva del IGSS).

La Junta Directiva constituye el órgano supremo, está integrada por seis miembros titulares y seis suplentes (cuya forma de designación refleja cómo el Estado, los empleadores y los trabajadores participan en la dirección del Instituto); a ella le corresponde la dirección general de las actividades del Instituto.

La Gerencia está integrada por un gerente (titular de la gerencia), nombrado por la Junta Directiva, y uno o más subgerentes que se encuentran subordinados al gerente y, en principio, lo sustituyen en caso de ausencia. La Gerencia es el órgano ejecutivo del Instituto: le corresponde la administración y gobierno de éste así como la ejecución de las decisiones tomadas por la Junta Directiva. El gerente ostenta la representación legal del IGSS, misma que puede delegar total o parcialmente en los subgerentes y mandatarios judiciales. Para administrar y gobernar cuenta con el apoyo de seis

³⁵ Ibid.



direcciones generales, las cuales, a su vez están integradas por departamentos, divisiones y secciones.

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

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

La dinámica del régimen de seguridad social va desenvolviéndose, en una medida muy importante, en torno a las funciones de la Junta Directiva, íntimamente relacionadas con las de la Gerencia. Los procedimientos administrativos originados por la prestación de los beneficios contenidos en los programas del régimen de seguridad social son tramitados ante la gerencia y la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad



Social y su revisión judicial corresponde a los Juzgados de Trabajo y Previsión Social conforme a la ley.

3.3 Financiamiento y programas

A la fecha, el régimen de seguridad social guatemalteco, de acuerdo con los principios generales de la seguridad social y según lo establecen la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y la propia Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es nacional, unitario y obligatorio. Se encuentra instituido como una función pública y, según manda el texto constitucional, el Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen tienen obligación de contribuir a financiarlo (Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, segundo párrafo).

Como bien lo exige la solidaridad, el financiamiento del sistema se lleva a cabo con base en una triple contribución: el Estado, los empleadores y los trabajadores aportan una cuota, siendo estos últimos los beneficiarios.

El Artículo 38 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social determina precisamente ello: El régimen de seguridad social debe financiarse así: Durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora (y de hecho, así es) o a parte de ella, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores, de los patronos y del Estado, (Artículo 38, segundo párrafo de la ley citada). Cada programa brindado por el régimen tiene su propia



regulación con relación al aporte que cada sector debe hacer para el financiamiento de las prestaciones. La Ley citada establece, no obstante, un promedio de contribuciones para cada sector: Estado (como tal) 25%, trabajadores 25% y patronos (incluidos los del sector privado y el Estado) 50%; y aclara que, atendiendo a la necesidad de los beneficiarios y su capacidad contributiva, estas proporciones pueden ser variadas tal y como lo sugeriría el trato jurídicamente diferenciado (Artículo 39 Ley Orgánica del IGSS).

Los programas ofrecidos por el régimen están diseñados para cubrir las contingencias sociales que comprende. Con relación a este punto, el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social establece:

El régimen de seguridad social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) Maternidad; c) Enfermedades generales; d) Invalidez; e) Orfandad; f) Viudedad; g) Vejez; h) Muerte (gastos de entierro); e i) Los demás que los reglamentos determinen.

El régimen de seguridad social guatemalteco cubre, entonces, las siguientes áreas:

- Área de servicios de salud. Promoción de la salud, lucha contra las enfermedades, los accidentes y sus consecuencias; protección a la maternidad.
- Área de servicios pensionales. Protección en caso de invalidez y vejez; y amparo de las necesidades creadas por la muerte.

Con el objeto de satisfacer ambas finalidades, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ofrece los programas:

- I.V.S. (Invalidez-Vejez-Sobrevivencia); y

- E.M.A. (Enfermedad-Maternidad-Accidentes).

3.4 Invalidez-vejez-sobrevivencia (I.V.S.)

El programa IVS se encuentra regulado por medio del Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia contenido en el Acuerdo 788 de la Junta Directiva del IGSS. Beneficia a los trabajadores de patronos particulares (incluidos los trabajadores de empresas descentralizadas del Estado) y de trabajadores del Estado pagados por planilla. Claro está que el servicio abarca a todos los afiliados al régimen que reúnan los requisitos específicos que el reglamento contiene para cada prestación.

La protección de este programa se traduce en prestaciones económicas (dinerarias) pagadas por meses vencidos al asegurado o sus sobrevivientes para subsanar los daños que ocasiona el acaecimiento de los riesgos que cubre, que son, como bien lo dice su nombre: la invalidez, la vejez y la muerte.

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

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

La pensión por vejez corresponde a aquellos asegurados que, pasada determinada edad, ya no se encuentran empleados. Para tener derecho a la pensión por vejez, es necesario que el asegurado haya pagado, como mínimo, 180 contribuciones mensuales al programa; asimismo, haber cumplido la edad mínima que le corresponda de acuerdo a las edades y fechas que establece el Artículo 17 del Reglamento. El Acuerdo 1124 de la Junta Directiva del IGSS fue derogado por el Acuerdo 1257 de ese mismo órgano director, el cual contiene reformas paramétricas a las condiciones para acceder al derecho de una pensión. A la fechas de la presente investigación, dicho Acuerdo fue impugnado de inconstitucional, y la inconstitucionalidad de ley de carácter general se encuentra en estado de resolver ante la Corte de Constitucionalidad.

Cuando acontece la muerte de un afiliado al programa IVS, sus beneficiarios pueden acceder a los siguientes servicios: a) una cuota mortuoria (gastos de entierro) y b) pensión por sobrevivencia (viudedad, orfandad y otros sobrevivientes).

El IGSS contribuye con una cuota mortuoria cuando fallece un afiliado, o bien, en caso de muerte de cargas familiares de los asegurados. El Reglamento citado (Artículo 22) establece que el derecho a la cuota para gastos de entierro se adquiere cuando el afiliado tenga acreditados por lo menos dos meses de contribución al programa en los



últimos seis meses anteriores a su muerte y se le prestará siempre que no tenga el mismo derecho a causa de otra prestación. También tienen derecho a recibir la cuota mortuoria quienes hubieren tenido derecho a pensión de invalidez o vejez (conforme los requisitos del Reglamento) o bien, quienes ya hubiesen sido pensionados por invalidez, vejez o sobrevivencia.

Tienen derecho a la pensión por sobrevivencia (Artículo 28 del referido Reglamento):

- Esposa o mujer (unión de hecho legalmente inscrita) que haya vivido con el fallecido hasta su muerte.
- Mujer de quien no se comprobó convivencia pero que, efectivamente, recibía del causante una ayuda económica indispensable para sobrevivir.
- Compañera que (a falta de las mencionadas anteriormente) hubiere convivido maridablemente con el causante durante dos años ininterrumpidos hasta la fecha de su muerte, aún cuando éste hubiere estado casado, siempre y cuando la esposa no tenga derecho a la pensión. En todo caso, la pensión se otorgará únicamente a una beneficiaria.
- Hombre sobreviviente que reúna las calidades de la esposa, mujer o compañera y que, además, estuviere incapacitado totalmente para trabajar.



- Hijos naturales o adoptados legalmente por el causante, menores de edad solteros (sin hogar formado) y los que siendo mayores de edad se encuentren incapacitados para trabajar.
- Hijos póstumos del causante (pensionados a partir de su nacimiento).
- La madre (que no esté pensionada por derecho propio) de quien se pruebe que dependía económicamente del causante.
- El padre (que no esté pensionado por derecho propio) que se encuentre incapacitado totalmente para trabajar y de quien se pruebe que dependía económicamente del acusante.

3.5 Enfermedad-maternidad-accidentes (E.M.A.)

La protección relativa a enfermedad y maternidad se encuentra regulada en el Acuerdo 466 de la Junta Directiva del IGSS. El Reglamento establece que, en caso de enfermedad, tienen derecho a la protección brindada por el IGSS:

- Los trabajadores afiliados.
- El trabajador que se encuentre desempleado o con licencia sin goce de salario (cuando haya prestado al programa cuatro contribuciones, al menos, dentro de los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de aparición de la enfermedad) siempre



que haga la solicitud dentro de los primeros dos meses de desempleo o licencia (Artículo 17 del Acuerdo 466 de la Junta Directiva del IGSS).

- Los hijos del afiliado o del que se encuentre en período de desempleo o licencia (con las características mencionadas anteriormente) que sean menores de cinco años.

En caso de maternidad tienen derecho:

- La trabajadora afiliada.
- La esposa del trabajador afiliado o la mujer cuya unión de hecho haya sido debidamente legalizada, o en su defecto, la compañera que cumpla con los requisitos específicos establecidos en el reglamento respectivo.
- La trabajadora que se encuentre desempleada o la esposa o compañera del trabajador que se encuentre desempleado, siempre que la pérdida del empleo haya ocurrido durante el embarazo de la mujer.
- La esposa o compañera del afiliado fallecido, que se encuentre en estado de embarazo en la fecha del fallecimiento de éste (Artículo 18 del Acuerdo 466).

En términos generales, los beneficios brindados por el programa se traducen en prestaciones en servicio y prestaciones en dinero.



Las prestaciones en servicio que brinda el programa comprenden la asistencia médica que consiste en: ...el conjunto de exámenes, investigaciones, tratamientos, prescripciones intervenciones médico quirúrgicas y otras actividades que correspondan a los programas de prestaciones del Instituto... que sean necesarios para promover, conservar, mejorar o restaurar el estado de salud, prevenir específicamente las enfermedades, y mantener y restablecer la capacidad de trabajo de la población, (Artículo 1 del Acuerdo 466 Junta Directiva). Comprende, tanto en casos de enfermedad como de maternidad asistencia médico-quirúrgica general y especializada, asistencia odontológica, servicios farmacéuticos, rehabilitación y suministro de equipo ortopédico y protésico, exámenes radiológicos, de laboratorio y demás evaluaciones accesorias, trabajo social, transporte, hospedaje y alimentación.

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

Existe pues un subsidio por enfermedad que se concede únicamente a los trabajadores afiliados que tienen acreditadas tres contribuciones dentro de los seis meses inmediatos anteriores a aquel en que ha iniciado la enfermedad. El subsidio es otorgado a partir del cuarto día de incapacidad hasta por 26 semanas por una enfermedad (prorrogable por 13 semanas más atendiendo a la clase de enfermedad y el dictamen del médico del Instituto).



El subsidio por maternidad se presta únicamente a las trabajadoras afiliadas que han contribuido en tres períodos dentro de los últimos seis meses inmediatos anteriores a la fecha en que se inicie el reposo prenatal, aún si no hacen uso de la asistencia médica brindada por el Instituto.

El subsidio por maternidad equivale al cien por ciento del salario base de la afiliada y se paga durante treinta días antes de la fecha probable del parto (certificada por médico del Instituto) y durante los cincuenta y cuatro días siguientes a éste; la prestación del subsidio está supeditada a que la afiliada se abstenga de realizar cualquier actividad remunerada.

La protección relativa a accidentes se encuentra regulada en el Acuerdo 1002 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento sobre protección relativa a accidentes. Tienen derecho a recibir los beneficios que otorga tanto los afiliados como sus parientes.

Se reputan como parientes del afiliado: a) la esposa o mujer con quien el afiliado viva en unión de hecho legalmente reconocida, o bien, la mujer con quien, sin estar unido ni casado, el afiliado haya convivido durante el año anterior al accidente y que sea económicamente dependiente de él; y b) los hijos del afiliado que sean menores de cinco años de edad.

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



Las prestaciones en servicios incluyen:

- Prevención de accidentes de trabajo, salud ocupacional, seguridad e higiene en el trabajo.
- Primeros Auxilios. En los lugares de trabajo habrá que contar con medios para proporcionarlos a los trabajadores y un botiquín.
- Asistencia Médica. La misma protección brindada en caso de enfermedad y maternidad.
- Rehabilitación. Parte activa del tratamiento médico.

Las prestaciones en dinero comprenden:

- Subsidio por incapacidad temporal.
- El subsidio es diario y le corresponde a aquellos afiliados que son suspendidos temporalmente de sus labores por un médico del Instituto.
- Subsidio por incapacidad permanente. Procede en los casos de mutilación, daño irreparable y/o trastorno funcional definitivo ocasionados por accidentes. El subsidio es mayor atendiendo a la clase de incapacidad permanente que le sea determinada al trabajador.



- Cuota Mortuoria. Se refiere a los gastos de entierro del afiliado o uno de sus parientes (los comprendidos en el concepto según el Reglamento) que muriere a causa de un accidente. Se presta en los mismos términos contenidos en el programa IVS.

3.6 De la seguridad social hacia la seguridad social integral

Hasta aquí, la evolución de la seguridad social en Guatemala le ha llevado desde una primera idea de previsión social en 1906 a la instauración de un seguro social en 1944 y la implementación de todo un régimen que, partiendo de todo lo analizado en apartados anteriores, podría decirse es tradicional y es compatible con las premisas impuestas por los principios básicos de la seguridad social: solidaridad (sobre todo), integridad, público y obligatorio.

Sin embargo, todo el camino recorrido en esta materia aún no es suficiente. Es preciso alcanzar nuevas etapas, "...cualquier cosa antes que permanecer estáticos".³⁶

Los sistemas de seguridad social estáticos dejan de responder a su cometido, por ello es preciso revisarlos constantemente y apuntar hacia la expansión de su cobertura.

Con relación a esto Ruiz sugiere: "...que los beneficios no se restrinjan a la fuerza laboral formalmente concebida, sino que se extiendan a los trabajadores independientes, luego

³⁶ Ruiz, Ob. Cit: pág. 34.

a los... informales, hasta llegar a las clases desposeídas y menesterosas...”³⁷ Es alcanzar la máxima realización de la solidaridad social.

La cobertura constituye sólo uno de los parámetros que permite evaluar la eficiencia de los sistemas, Jiménez y Cuadros mencionan otros factores como su sostenibilidad financiera, la calidad de sus beneficios y su mayor o menor grado de progresividad, así como la eficiencia de su operación.

La experiencia guatemalteca ha evidenciado que el sistema debe mejorar pero las bases de una reforma deben ser a su vez sustentadas por exhaustivos estudios que encaminen el actual régimen de seguridad social a un sistema que sea integral y contemporáneo, que incluya en su cobertura a mayor población y que eleve la calidad de sus beneficios.

Chile es pionero en el tema de la reforma a la seguridad social; constituye inspiración para los países extranjeros y referencia en el debate internacional sobre el futuro de la seguridad social.

Según Morales: “Hasta 1980 funcionaba en Chile un sistema de seguridad social público que se financiaba mediante el sistema de triple contribución (cotizaciones de los trabajadores, empleadores y el Estado) que prestaba beneficios definidos, tanto del área de servicios de salud como del área pensional mediante un sistema de 32 cajas de previsión”.³⁸

³⁷ *Ibid.*, pág. 18.

³⁸ Morales, María, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, pág. 26.



Para 1974 se inicia el proceso de reforma del sistema hasta que en mayo de 1981 empieza a funcionar el nuevo sistema de pensiones, privado y de capitalización individual.

Según la autora citada, en términos generales, el nuevo sistema puede describirse así: "...consiste en un esquema de contribuciones definidas en que los trabajadores depositan mensualmente el 10% de sus salarios en cuentas individuales de capitalización, administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's). La contribución patronal, que variaba entre el 12% y el 15%, fue eliminada y los trabajadores tuvieron un reajuste salarial por el mismo monto".³⁹ Desaparece el sistema de triple contribución y, siendo los beneficiarios los únicos contribuyentes, todos los riesgos corren ahora por la sola cuenta de cada trabajador; asimismo, actualmente el régimen es administrado por entidades de derecho privado denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones son sociedades anónimas especiales cuyo objeto exclusivo es administrar el fondo de pensiones y otorgar los beneficios que ofrece el régimen: pensiones por invalidez, vejez y sobrevivencia, (Artículo 23 del Decreto Ley número 3,500 de Chile). Cobran comisiones o cuotas libremente establecidas por cada una para cubrir los costos administrativos de su gestión y por contratar seguros de muerte e invalidez con las compañías de seguros de vida. Con esto, los costos del sistema se trasladan a los beneficiarios.

³⁹ Ibid, pág. 28.

El Estado presta un subsidio a las cuentas individuales de los trabajadores que no tienen mayor capacidad contributiva y que llenan ciertos criterios de elegibilidad; los otros trabajadores que no llenan los requisitos para gozar del subsidio, reciben un beneficio asistencial, cuando sí cumplen los requisitos para tal beneficio. La principal característica del nuevo sistema es que no es administrado por el Estado (como lo exige el principio público) sino por entidades privadas con ánimo de lucro. A merced de ello, se desplaza la idea de solidaridad siendo cada persona la única responsable de su propio fondo de pensión.

El nuevo sistema tampoco cumple con el principio de integridad pues abarca exclusivamente los servicios pensionales por vejez, invalidez y sobrevivencia dejando de lado los servicios del área de salud y la protección relativa a enfermedad, maternidad y accidentes.

“...se estableció en Chile un nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, con un régimen obligatorio que se basa en la capitalización individual de contribuciones definidas y beneficios indefinidos (pues depende del monto de los fondos acumulados por los afiliados durante su vida activa)... con administración privada y libertad de elección para el afiliado...”⁴⁰

El nuevo sistema chileno se aparta en gran medida de los principios que informan a la seguridad social y por ello ha sido criticado en numerosas ocasiones. No cumple con lo estipulado en los Convenios 102, norma mínima sobre seguridad social y 128 relativo a

⁴⁰ *Ibíd*, págs. 51-52.

las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia, ambos de la Organización Internacional del Trabajo.

Márquez afirma en: "...que la introducción de la reforma no presentó mayores dificultades ni oposición dado el contexto político y económico que le rodeó. La propuesta fue implementada sin opinión de la sociedad pues su concepción y puesta en práctica tuvieron lugar en la época de la dictadura. Por otro lado, en lo económico, para inicios de la década de los ochenta, Chile poseía una situación fiscal solvente, contaba con superávit primarios que le permitieron el financiamiento de los costos de transición del sistema de seguridad antiguo (sistema público de reparto) al nuevo sistema privado de capitalización".⁴¹

Morales considera que la decisión por la reforma fue apresurada y no bien analizada: "...los argumentos para la reforma no tuvieron como soporte un proceso previo de examen profundo de los principios actuariales que rigen los seguros sociales o tal vez los ignoraron".⁴² Se argumentaba que la situación del país reflejaba un desequilibrio financiero y notables injusticias que hacían inviable el sistema. Sin embargo, la autora citada considera que el culpable de la mala situación de Chile no pudo ser exclusivamente el régimen de seguridad social pues las manifestaciones negativas de la realidad, como el desempleo, no eran producto del sistema de seguridad social sino de políticas estructurales más complejas; entonces, opina: "...no equilibraron financiera y actuarialmente el sistema cuando éste era de creación reciente y estaba en

⁴¹ Márquez, Claudia, *La nueva seguridad social*, pág. 55.

⁴² Morales, *Ob. Cit*; pág. 41.

período de acumulación; por tanto, mucho menos pudieron hacerlo cuando el sistema había madurado”.⁴³ No podía exigirse óptimos resultados de un sistema de seguridad social al cual no se le procuró, a nivel estatal, el contexto necesario para tal efecto.

La experiencia chilena, pese a que no es recomendada por muchos autores, ha sido referencia útil para los otros países. Morales menciona que en América Latina, a partir de la reforma chilena, nueve países más introdujeron las propias, que no en todos los casos responden al modelo chileno.

Las reformas implementadas a los regímenes de seguridad social en Latinoamérica, Según Morales responden a tres modelos diferentes:

“1) Sustitutivo. Las reformas cierran el antiguo sistema público (impiden nuevas afiliaciones) y lo reemplazan con un sistema de capitalización plena e individual, administración privada y obligatorio: Chile, México, Bolivia, El Salvador y Nicaragua. 2) Mixto. Las reformas dieron paso a un sistema de capitalización individual de carácter complementario, pues coexiste con el antiguo sistema. Al tiempo del retiro los asegurados reciben dos pensiones, una básica y otra complementaria: Argentina, Uruguay y Costa Rica. 3) Paralelo. La reforma modifica parcial o totalmente el antiguo sistema y termina su monopolio creando un nuevo sistema de capitalización individual que compite con el público. La adhesión a uno de los dos sistemas es obligatorio y los afiliados pueden trasladarse entre una opción y otra: Colombia y Perú”.⁴⁴

⁴³ Márquez, **Ob. Cit**; pág. 42.

⁴⁴ Morales, **Ob. Cit**; pág. 188.



Es cierto que un sistema de seguridad social, dada su naturaleza, no debe permanecer estático e inmutable, la reforma siempre es necesaria. Sin embargo, debe cuidarse que, en el afán de lograr modernas actualizaciones y aparentes avances en los sistemas, no se destruyan los fundamentos que justifican y que integran la filosofía subyacente de la *seguridad social, especialmente la solidaridad (como es el caso del modelo chileno)*.

Morales, establece que: "...no debe olvidarse que la seguridad social es uno de los instrumentos existentes más valiosos para lograr, en forma organizada y en un contexto de solidaridad, la mejor redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la participación de la población en el desarrollo y la tranquilidad del ser humano a través de la satisfacción de los elementos que integran su nivel de bienestar".⁴⁵

El proceso de reforma de los regímenes de seguridad social deben resguardar los principios que la informan para que no deje de ser seguridad social. No existe un modelo de sistema que sea útil en todos los tiempos y en todos los países, pero deben idearse mecanismos útiles para la confección de trajes a la medida que respondan a la realidad de los países; aquí cobra utilidad la experiencia de los países que Morales denomina la segunda generación, por haber seguido a Chile en los procesos de reforma, pues sirven de referencia a aquellos que anhelan mejoras en sus sistemas.

Finalmente, se considera que la solidaridad, vista como la justificación misma de la seguridad social, sugiere la adopción de un modelo mixto más que uno sustitutivo como el de Chile que, al final, presentó deficiencias que no se vislumbraban al inicio.

⁴⁵ *Ibíd*, pág. 193.

No es posible que un sistema de seguridad social funcione sin solidaridad pues se trata de un asunto eminentemente social y, siendo un servicio público, el Estado no podría privatizarlo, menos aún si alguien va a lucrar con él. Los organismos privados deberían ser complemento y no sustitutos de la función pública.

Puede implementarse una reforma siempre que sus bases respeten las normas internacionales y los principios básicos de la seguridad social y se adecue a las particularidades de cada país.

3.7 Comentarios de cierre

La seguridad social puede concebirse como un sistema o régimen dotado de una compleja estructura institucional que funciona a nivel social, de forma obligatoria, y que constituye la más clara manifestación de solidaridad y conciencia colectiva de los grupos humanos. Mediante la seguridad social, las sociedades procuran bienestar a sus integrantes, en la medida de su necesidad, garantizándoles una forma de subsistencia cuando, por eventualidades de la vida, dejan de ser productivos, temporal o permanentemente. Está estrechamente ligada con el trabajo.

La seguridad social no equivale a la asistencia social pues ésta es beneficencia pública y su naturaleza es esencialmente distinta. Tampoco puede equipararse a la previsión social porque el contexto referencial de la seguridad social abarca más que sólo políticas de previsión.



La seguridad social no es el seguro social porque éste consiste en el principal medio del que se vale la previsión social para cumplir con su cometido: proveerse de fondos en el presente para disponer de ellos ante la realización futura de cualesquiera contingencias sociales que tiendan a ocasionar daños económicos a los trabajadores y sus núcleos familiares.

Es el principio de solidaridad el que justifica plenamente la existencia de los sistemas de seguridad social y es la filosofía que subyace en ellos. Suele entenderse como la ayuda que la sociedad brinda a sus integrantes para proveerse de bienestar y se encuentra modificada por el principio del trato jurídicamente diferenciado que tiene como finalidad, no un ideal de plena igualdad sino la equiparación de las naturales desigualdades.

No es recomendable abrazar la idea de solidaridad para justificar la adopción de un Estado paternalista pues el reto de la seguridad social no consiste en que el Estado se configure como el único proveedor de justicia sino en lograr el punto de equilibrio entre las necesidades humanas y las posibilidades de seguridad que todos juntos, tanto la sociedad como sus integrantes pueden conseguir. Habrá de comprenderse bien la premisa, si bien la sociedad debe procurar a sus integrantes un destino, no debe hacer el destino de cada uno.

El régimen de seguridad social guatemalteco fue evolucionando desde el año de 1946 en que se hablaba de un seguro social. Posteriormente, con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, vigente hoy, ya se habla de un régimen de seguridad social. Su génesis se considera uno de los logros de la



revolución. A la fecha funciona a la luz de los principios de solidaridad, obligatorio, público e integrado.

Conforme al principio público, es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el órgano rector y administrador estatal del sistema de seguridad social. Desarrollándose en su compleja estructura, presta a los beneficiarios la protección asistencial y previsional que ofrece el régimen, teniendo la facultad de reglamentar la forma de financiar y prestar sus servicios.

Conforme al principio obligatorio, el financiamiento del régimen de seguridad social guatemalteco se basa en una triple contribución, habiendo una aportación por parte del Estado, otra por parte de los empleadores y otra por parte de los trabajadores que, a su vez, son los beneficiarios del sistema.

Conforme al principio de integridad, el régimen de seguridad social guatemalteco, a través de sus programas, brinda protección tanto en el área de servicios de salud como en el área de servicios pensionales. Su cobertura se extiende a los siguientes riesgos: enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez y sobrevivencia.

Es cierto que un sistema de seguridad social, dada su naturaleza, no debe permanecer estático e inmutable, la reforma siempre es necesaria. Sin embargo, debe cuidarse que, en el afán de lograr modernas actualizaciones y aparentes avances en los sistemas, no se destruyan los fundamentos que justifican y que integran la filosofía subyacente de la seguridad social, especialmente la solidaridad, como sucede en los sistemas privados.



Los sistemas privados de seguridad social destruyen la solidaridad (principio fundamental de la seguridad social) y la reemplazan con la idea de una sociedad individualizada, en la que cada uno vela por su seguridad; por esto la gente queda desprotegida. No habiendo una conciencia colectiva, no puede haber seguridad social como tal.





CAPÍTULO IV

4. El seguro por el riesgo de desempleo

Este capítulo presenta una descripción general del estado de las políticas de desempleo en Latinoamérica, examina las principales cuestiones para ocuparse de este riesgo social y presenta recomendaciones. Los programas de seguro de desempleo (SD) han tenido importantes reformas desde la década de los 90. Por lo tanto, es útil comprender la motivación para los cambios, y si la evaluación es favorable para los trabajadores y sus familias.

Los programas de seguro de desempleo se han movido hacia algunas características comunes, que aquí enumeramos desde las más a las menos comunes: i) transfieren a los trabajadores parte de la responsabilidad y motivan la actividad de búsqueda de trabajo por medio de reglas de tasa de reemplazo que disminuyen los beneficios al alargarse la duración del periodo de desempleo y en algunos casos también adoptan cuentas individuales para el desempleo; ii) amplían los beneficios durante la recesión, en algunos casos, de modo automático; iii) vinculan los beneficios de desempleo con programas para apoyar el auto-empleo y el entrenamiento; iv) desarrollan nuevos programas complementarios o fortalecen los ya existentes para apoyar a aquellos que no son elegibles para obtener los beneficios del seguro de desempleo al tiempo que protegen la integridad de las normas del programa; y, v) encuentran formas para incluir trabajadores bajo contratos de medio tiempo y por obra determinada en el sistema.



La terrible imagen de trabajadores desempleados que forman largas filas para recibir un plato de sopa y de sus familias doblegadas bajo un considerable estrés, son parte de las imágenes de la Gran Depresión de 1930 en el hemisferio. Cuando los expertos comenzaron preguntándose si la crisis financiera de 2008 evolucionaría hacia una Gran Depresión, reflejaron las preocupaciones de la gente de todo el mundo sobre la probabilidad de perder sus puestos de trabajo y de no ser capaces de generar dinero en efectivo para las necesidades básicas.

Sin embargo, un contrapunto se hizo evidente de inmediato: en contraste con las condiciones en los años 30, hoy la seguridad social garantiza el acceso a prestaciones básicas que estabilizan el consumo de las familias en el tiempo. Así, un trabajador desempleado puede recibir los servicios de salud, incluyendo el cuidado preventivo; él o ella, mantiene su participación activa en el sistema de pensiones y si la edad de jubilación está cerca, puede pasar del desempleo a la jubilación; él o ella, reciben apoyo monetario y de salud en caso de discapacidad, y él o ella, recibe un beneficio monetario del seguro de desempleo.

Tampoco se puede hacer a un lado la importancia de la expresión él o ella. En este contexto, esto denota más que una frase políticamente correcta. En lugar de ello, transmite el mensaje de una gran participación de las mujeres en el mercado laboral y en el sistema de protección social: las viudas, los huérfanos y las madres solteras reciben hoy protección directa de la seguridad social.

Una diferencia significativa con el episodio de la Gran Depresión parece ser además

que el desempleo no va a alcanzar los terribles niveles vistos entonces. Es demasiado temprano para determinar qué tan lejos llegará la recesión que comenzó en 2008. En el verano de 2009 las tasas de desempleo aún estaban subiendo alrededor del mundo y probablemente alcanzarán a finales de 2009 o principios de 2010 los niveles más altos en 50 años en varios países. Sin embargo, los salarios no han disminuido significativamente, lo que significa que los ingresos de los hogares no se han reducido para aquellos que han mantenido un empleo.

4.1 Cuestiones previas

Debido a la importancia que toma la seguridad social como herramienta necesaria para garantizar el bienestar de las personas ante una pérdida de ingreso por múltiples razones, hace más de 60 años los países de América Latina y El Caribe han trabajado en el diseño de políticas laborales que les permita proteger a sus trabajadores contra situaciones asociadas al desempleo.

En el marco del diálogo regional de seguridad social, organizado por la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo en abril de 2011, se realizó un diagnóstico de los principales riesgos observados en los mercados laborales de América Latina y el Caribe, donde se destacó que al riesgo de desempleo se deben sumar otros como altas tasas de informalidad y alta rotación laboral. Asimismo se analizaron los mecanismos existentes para proteger a los trabajadores frente a los riesgos identificados y se presentaron resultados de evaluaciones del impacto que el diseño de estos instrumentos tiene sobre los trabajadores.



4.1.1 La tasa de desempleo

La siguiente información tiene su fuente en el texto del **Doctor Solín**.

La tasa de desempleo (TD) es la figura estadística más común utilizada para medir el fenómeno de los trabajadores dispuestos a tomar un trabajo bajo las condiciones del mercado existente, pero que no pueden encontrarlo. La medición de la tasa de desempleo por los gobiernos usualmente sigue las directrices de la Oficina Internacional del Trabajo y es el cociente de dos números: aquellos que dicen que quieren trabajar y no tienen trabajo, y el número de personas en la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la fuerza de trabajo está compuesta por los desempleados y los empleados.

La tasa de desempleo se enfrenta a una serie de problemas para ser una medida totalmente adecuada del problema enfrentado por los ciudadanos. Los problemas más importantes, pasando de los menos a los más problemáticos son los siguientes:

- Una parte del desempleo es friccional. Esto significa que como es costoso para los trabajadores y las empresas encontrarse entre sí, hay algún desempleo que no es socialmente dañino, porque refleja actividades productivas de búsqueda de corto plazo. Esto es útil para permitir, tanto a los empleadores como a quienes buscan trabajo, algo de tiempo para obtener empates más productivos, por lo que las políticas laborales no deben tener por objeto una tasa de desempleo cercana a cero.

- Algunas personas deciden no participar en la fuerza de trabajo en absoluto cuando sus perspectivas de encontrar un trabajo son excesivamente malas y esto reduce la tasa de desempleo. Es decir, los trabajadores pueden ser desalentados incluso para buscar un puesto de trabajo cuando el mercado laboral es muy pobre y esta cuestión será encubierta por una baja tasa de desempleo.
- La medición de la tasa de desempleo incluye un período de referencia (por ejemplo, el número de desempleados durante la última semana), y los países con tasa de rotación de trabajo más elevada en el corto plazo pueden terminar con niveles bajos de desempleo medido. En algunos países (por ejemplo, aquellos de Europa Occidental), los trabajadores tienden a permanecer más tiempo con el mismo empleador, pero los desempleados también tardan mucho tiempo en encontrar un trabajo. En otros (la mayoría de Latinoamérica y el Caribe), los trabajadores cambian de empleo con frecuencia y en un determinado mes o incluso dentro de una semana pueden moverse a través de estados de empleo y desempleo. Incluso si la duración promedio del desempleo fuera la misma en los dos tipos de países, para el primer grupo la tasa de desempleo medida sería mayor que para un país en el que los trabajadores cambian de empleo con más frecuencia y permanecen desempleados durante períodos más cortos de tiempo.
- Los trabajadores encuentran maneras de compensar su incapacidad para encontrar un trabajo de tiempo completo, o bien trabajando en la economía informal o en empleos de baja productividad. De esta manera, la tasa de desempleo puede ser baja, incluso cuando muchos trabajadores están en condiciones de baja



productividad. Esto parece ser un acontecimiento muy importante en muchos países de América.

Para hacer frente a los problemas de la tasa de desempleo, los gobiernos han desarrollado nuevas maneras de medir el problema. Uno de ellos es simplemente proporcionar definiciones alternativas de desempleo, por ejemplo, incluyendo trabajadores en trabajos informales de baja productividad, como parte de los desempleados. Un segundo enfoque ha sido el de medir el problema del desempleo en función de su severidad entre los trabajadores. Esto ha significado principalmente el estudio de la duración de los períodos de desempleo para los diferentes tipos de trabajadores. Por último, los gobiernos han comenzado a desarrollar bases de datos sobre creación de empleo y destrucción de empleo. Si se pudiera medir todas las nuevas contrataciones y todas las separaciones en la economía, lo ideal sería obtener la tasa de desempleo como consecuencia de ello. Cada una de estas estrategias es muy valiosa y proporciona una útil y nueva perspectiva sobre el problema. Sin embargo, al final, el principal problema no es cómo medir el evento, sino el dolor sufrido por las familias tras la pérdida de su principal fuente de sustento⁴⁶.

4.1.2 Evolución reciente del desempleo

La siguiente información tiene su fuente en el texto de **Carlos Sáenz**.

⁴⁶ Solin, Alexander, *El empleo en América Latina*, págs. 47-55.



La economía mundial estaba en recesión a principios de 2009. Sin embargo, los problemas habían comenzado por lo menos desde los últimos meses de 2007. La economía del área del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se estaba reduciendo desde entonces. América del Sur estaba creciendo fuertemente hasta bien entrado el 2008.

Sin embargo, a principios de otoño de 2008 una crisis financiera se apoderó de la economía mundial, y la subsiguiente recesión ha sido generalizada. En el verano de 2009 los resultados no habían mejorado mucho, y aun si se celebrase un período de recuperación económica a finales de ese año, es poco probable que el empleo se recupere rápidamente en 2010 a 2012.

Las tasas de desempleo mejoraron a lo largo del Continente durante la década. Brasil tuvo a finales de 2008 su nivel más bajo de tasa de desempleo desde que la serie comenzó a calcularse. Argentina y Chile también tuvieron una mejora significativa en empleo. Las economías de América del Norte y México habían estado operando con tasas de desempleo bajas. Las cosas comenzaron a cambiar y primero las estadísticas de Canadá, Estados Unidos y México reportaron rezagos en el crecimiento del empleo durante el año 2007; en 2008 las tasas de desempleo eran cada vez mayores. Para 2009, la mayoría de las regiones vivían bajo presión sobre los niveles de empleo. El desempleo es con frecuencia un problema mayor para los trabajadores con más capital humano.

Las personas de baja habilidad pueden moverse con mayor facilidad entre sectores de la



economía, mientras que aquellos con más habilidades se enfrentan a un reto más grande para encontrar un empleo que coincida con sus posibilidades y expectativas. Por su parte, los desempleados en las zonas rurales pasan menos tiempo en la búsqueda de puestos de trabajo que los desempleados urbanos. En las economías centroamericanas, las mujeres y los jóvenes enfrentan también mayores tasas de desempleo.

Si el desempleo es más grave para los más instruidos y los trabajadores urbanos, ¿significa que los más instruidos y los países urbanos siempre tienen mayores tasas de desempleo? No es así. Las instituciones del mercado laboral también desempeñan un papel importante. Por ejemplo, Europa continental tiene principalmente un desempleo de largo plazo (un año o más de duración), mientras que el área del TLCAN y de las naciones del área de la Mancomunidad Británica tienen fracciones más bajas de desempleo de largo plazo (aquí corto-plazo significa de un mes a un año). En este sentido, los resultados por género son en su mayoría los mismos. Podemos mencionar que Japón es un caso intermedio.

Sin embargo, no sería correcto pensar que las historias nacionales siguen un guión regional. En los últimos 15 años Japón y algunas de las grandes naciones europeas (Francia y Alemania) efectivamente han sufrido aumentos en el desempleo de largo plazo (España es la excepción notable que logró una disminución), mientras que América del Norte avanzó en la reducción del desempleo de largo plazo aún más.

Los jóvenes también experimentan tasas de desempleo más elevadas. Desde la perspectiva de un trabajador joven, esto tiene que ver con los usos alternativos de tiempo

(el estudio y explorar el mundo), con la posibilidad de ser financiados por su familia mientras están desempleados, y con su bajo desarrollo de capital humano especializado, lo que significa que los jóvenes están más dispuestos a buscar nuevas oportunidades y que los empleadores están más dispuestos a experimentar con la contratación de trabajadores jóvenes. Sin embargo, las altas tasas de desempleo juvenil se deben también a las políticas de personal en el sector público y privado para ajustarse mediante despidos o la no-contratación de personas jóvenes y de las bajas tasas de contratación durante las recesiones económicas.

La cuestión de la medición de la adhesión a la fuerza de trabajo sigue siendo una cuestión compleja en todo tipo de economías nacionales. Se puede ver que para Centroamérica y los Estados Unidos, la fracción de personas con desempleo invisible o subempleadas representa una parte significativa de la fuerza laboral.⁴⁷

4.2 Definición

Grisolia afirma que: “El seguro de desempleo, subsidio por desempleo, cesantías o seguro de paro, es un pago hecho por los gobiernos a las personas desempleadas. Este puede apoyarse en un sistema obligatorio de seguros. Dependiendo de la jurisdicción o el estado de la persona, estas sumas pueden ser pequeñas y cubrir solamente las necesidades básicas (una forma de bienestar social básico), o puede tomar la forma de una compensación por el empleo perdido proporcional al salario que se tenía. El

⁴⁷ Saénz Meoño, Carlos Antonio, *Evolución del empleo y del desempleo*, págs. 15-20.

seguro de desempleo generalmente hace parte de un esquema de seguridad social".⁴⁸

Sobre el tema, Guillamón expone que: "En sentido amplio, la protección por desempleo es una ayuda (económica o de otro tipo) que se otorga a las personas que no tienen un empleo y lo buscan. En la terminología oficial española, prestación por desempleo es la denominación de la prestación de tipo contributivo, es decir, aquella a la que se tiene derecho si se ha cotizado previamente. En España las prestaciones de tipo asistencial, es decir, aquellas a las que se tiene derecho en razón de una situación especial de necesidad, tienen diversas denominaciones, la más general de las cuales es subsidio por desempleo".⁴⁹

Un informe de la Fundación contra el desempleo en América latina, explica que: "El régimen del seguro de desempleo emana de un convenio firmado entre los interlocutores sociales. La libertad de negociación de los interlocutores sociales queda, no obstante, doblemente encuadrada: i) La ley determina la estructura del dispositivo; ii) Las medidas de aplicación de estas normas legales son objeto de un acuerdo entre los interlocutores sociales y el convenio firmado entre ellos no puede entrar en vigor antes de que haya sido aprobado por los poderes públicos. A falta de acuerdo o aprobación, se establecerán medidas de aplicación por decreto en el

⁴⁸ Grisolia, **Ob. Cit:** pág. 129.

⁴⁹ Guillamón, Eduardo, **La protección por desempleo en España**, pág. 56.



Consejo de Estado”⁵⁰

Estas definiciones guardan características a observar, como por ejemplo que el seguro de desempleo es parte de un sistema de seguridad social; las sumas del subsidio dependerán de la clase de Estado y de la clase de sociedad; la obligación de haber cotizado previamente al régimen; el reconocimiento previo del beneficio mediante la emisión del cuerpo legal correspondiente; y que el individuo se encuentre en una situación especial de necesidad.

Es decir, para determinar los elementos genéricos, la herramienta a aplicar son los estudios actuariales; pero para los elementos concretos, o sea, para conocer la condición de cada individuo, deben aplicarse otras herramientas a saber: La determinación del cumplimiento de las obligaciones previas para acceder al derecho del beneficio y la determinación del estatus particular del individuo para establecer su situación especial de necesidad (estudios socioeconómicos por ejemplo).

En ese sentido, cabe invocar un antecedente guatemalteco acerca de la intención legislativa de regular el seguro por riesgo de desempleo:

“La iniciativa número 4036 contempla la aprobación de la Ley Reguladora del Programa Nacional del Seguro de Desempleo y Fomento del Empleo, que permitiría a los trabajadores que perdieran su empleo sin causa justificada o que soliciten la rescisión de su contrato laboral por causas imputables al patrono podrían recibir el equivalente al 60%

⁵⁰ Fundación contra el desempleo en América Latina, **Medidas para combatir el desempleo en América Latina, estudio 2009-2010**. Pág. 80.



de su salario promedio del último año (esta prestación nunca podría ser menor al salario mínimo) hasta por seis meses en lo que encuentran otro empleo. El seguro de desempleo sería administrado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y el fondo para el pago de dicha prestación sería capitalizado con un aporte del cinco por ciento del Estado, de acuerdo al salario declarado por el trabajador, un aporte del cuatro por ciento por parte del patrono, y uno por ciento del salario del trabajador, que sería depositada en cuentas individuales en un banco del sistema. Para tener derecho al seguro, los trabajadores deberían haber aportado sus cuotas al Fondo del Programa Nacional de Seguro de Desempleo durante los tres años anteriores al cese de la relación laboral, no estar recibiendo ningún beneficio, y solicitar la prestación. La iniciativa apenas ha iniciado su trámite en la Comisión de Finanzas del Congreso, por lo que podrían pasar varios meses para que sea analizada y discutida, sin embargo, supone una carga financiera extra para los patronos y el Estado que deberían aportar al seguro.”⁵¹

La referida iniciativa no tuvo mayor progreso en el fuero del Congreso, sin embargo constituye un ejemplo de criterios afines a la propuesta de la presente tesis; estimando que es más fácil reglamentar el seguro por riesgo de desempleo como parte de la seguridad social, puesto que los intrincados procesos legislativos del órgano parlamentario son más complejos y políticos que los de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Artículo 19 literal a) de la Ley Orgánica del IGSS).

⁵¹ El periódico, **Seguro de desempleo**, 27 agosto 2009, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090827/economia/111660/>, 22-01-2012.

4.3 Bases jurídicas

Se debe prestar mucha atención al principio de Evolución progresiva de los beneficios de la seguridad social (o de mejoramiento progresivo de la seguridad social), pues es el sustento ideológico medular de la propuesta planteada.

Calvo León explica que: “Este principio tiene una doble vertiente. Significa por un lado que los beneficios de la seguridad social deben crearse paulatinamente y continuar elevando progresivamente los beneficios más allá de los niveles mínimos de protección. Significa al mismo tiempo que una vez superada una fase evolutiva en relación con el contenido de las prestaciones no es dable retrocederse a otra etapa. Desde luego que la progresividad de los beneficios debe verse en forma global, de manera que la supresión de un beneficio en sí misma no significaría una infracción a este principio de evolución progresiva, sino que debe verse el sistema como un todo, de manera que es perfectamente entendible la disminución o supresión de un beneficio en relación con el aumento o creación de un beneficio distinto en otra área del sistema de seguridad social. Tampoco se quebranta este principio, cuando resulta necesario hacer un ajuste para corregir un error o bien para corresponder a la realidad económica”⁵²

Ello significa que el Estado y la sociedad (en el caso de Guatemala: el Estado, patronos y trabajadores) deben realizar todos los esfuerzos pertinentes para que la seguridad social evoluciones positiva y exponencialmente, y una vez alcanzada una fase de progresión, no se regrese a ésta, de lo contrario se crearía un efecto involutivo.

⁵² Calvo León, Jorge Iván, *Principios de la seguridad social*, pág. 16.



Con sustento en este principio, cabe imaginar, plantear o diseñar cualquier tipo de beneficio social para los individuos, proporcional al riesgo acaecido y suficiente para contrarrestarlo. En Guatemala, los índices de desempleo son de conocimiento público y el desempleo es fuente de sufrimiento, padecimiento, resentimiento, delincuencia y de Estados fallidos. Ahí radica la importancia del beneficio propuesto.

Sin embargo, la propuesta necesita inevitablemente de bases técnicas y actuariales, pues debe respetarse el principio de concordancia de la seguridad social con la realidad económica. Acerca de este principio Gutiérrez Salmos argumenta que:

“El desarrollo de la seguridad social debe responder a su vez al desarrollo económico de la sociedad. Un modelo de sistema de seguridad social que por exceso o defecto se aparte de la realidad económica está condenado al fracaso. Para ello es necesario la planificación y la coordinación. En general la doctrina se inclina por el establecimiento de entes autónomos para la administración de la seguridad social. La autonomía, particularmente la de gobierno, resulta, en principio, incompatible con la planificación. Sin embargo, todo ente público, también los privados que prestan un servicio público, están sujetos al principio de razonabilidad que es de rango Constitucional. Siendo ello así, la planificación y la coordinación pueden resultar vinculantes, no en virtud de una relación de tutela administrativa, sino en aplicación de la razonabilidad. La planificación y la coordinación son necesarias, ya no solo en el ámbito de las entidades encargadas de la seguridad social como lo exige el principio de unidad, sino además, en relación con todas *las entidades del sector público y también del sector privado, cuando fuere del caso. Solo*

así podrá instrumentarse el principio de concordancia de la seguridad social con la realidad económica.”⁵³

Habida cuenta de lo anterior, resulta pues, que todo beneficio que se adicione al sistema de seguridad social guatemalteco (y de cualquier país del mundo) debe basarse en la realidad económica del país y del régimen. Sin duda, deben definirse cuotas y condiciones concretas sustentadas por pilares normativos condicionados por la realidad latente. Estas condiciones y estos beneficios no deben ser producto de decisiones discrecionales o políticas populistas que posteriormente generen únicamente el desequilibrio financiero y el eventual colapso de un sistema de seguridad social.

Hasta el momento, se ha planteando la necesidad de contar con estudios actuariales que sustenten una decisión tan trascendental como la creación de un seguro por riesgo de desempleo. Es momento de aclarar qué es un estudio actuarial y qué es un actuario:

Actuario, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es la: “Persona versada en los cálculos matemáticos y en los conocimientos estadísticos, jurídicos y financieros concernientes a los seguros y a su régimen, la cual asesora a las entidades aseguradoras y sirve como perito en las operaciones de estas”.⁵⁴

Y según Trowbridge: “Los estudios actuariales comprenden los hechos económicos y sociales sometidos a leyes probabilísticas y financieras, así como cualquier tipo de

⁵³ Gutiérrez Salmos, Eduardo, **Historia de la seguridad social**, pág. 32.

⁵⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, **Actuario**, octubre 2001, www.rae.es/, 25-01-2012.



hecho, circunstancia o acontecimiento que involucre riesgos y pueda afectar los bienes económicos o financieros de personas o entes públicos y privados, con el fin de proponer diagramas de acción equilibrados que permitan el cumplimiento de las prestaciones recíprocas de las partes”.⁵⁵

4.4 Principales programas de seguro de desempleo en América

Se distinguen siete países de la región con un programa de seguro de desempleo (SD): Estados Unidos y Canadá con programas originados a partir de la Gran Depresión, el programa de Brasil que se plantea con el cambio constitucional en la década de los 80, y Argentina, Barbados, Chile y Uruguay, con programas más recientes adoptados entre las décadas de los 90 y la actual. Colombia también tiene un programa de seguro de desempleo pero es relativamente pequeño. Para efectos prácticos, solamente se abordaran los principales programas de seguros de desempleo.

Se señalan las tendencias generales que han sido los principales desarrollos desde la década de los 90 son los siguientes:

- Considerar el programa del seguro de desempleo como una herramienta de seguro e introducir reglas de incentivos que limitan el riesgo moral por parte de los usuarios. Esto significa que los pagos se han vuelto más restrictivos, en particular, no se otorgan beneficios a personas que no buscan trabajo, no participan en actividades de formación o enfrentan limitaciones para trabajar de forma que resulta improbable

⁵⁵ Trowbridge, Charles L. *Conceptos fundamentales de la ciencia actuarial*, pág. 12.

regresar a la fuerza de trabajo con éxito. Por otra parte, nuevos programas de transferencia de efectivo han sido adoptados para apoyar a los permanentemente pobres, reconociendo que la pobreza y el desempleo son dos fenómenos diferentes. La utilización de cuentas individuales que fuerzan el ahorro mientras hay empleo, con el fin de que éste pueda ser utilizado cuando hay desempleo, también son vistos como un mecanismo para lograr la protección social al tiempo que se da a las personas más responsabilidad.

- Las tasas de reemplazo se han movido hacia esquemas que reducen los beneficios con la duración del periodo de desempleo. La teoría detrás de este movimiento es que justo después de perder su trabajo, el trabajador necesita más liquidez y apoyo social, pero con el tiempo debe hacer un esfuerzo para encontrar un trabajo.
- Reconocer el crecimiento de opciones de trabajo no asalariado, y utilizar el programa de seguro de desempleo para apoyar el micro-crédito y facilitar el desarrollo del auto-empleo.
- Permitir al programa de seguro de desempleo pagar las prestaciones a las madres y a las personas que tienen que cuidar de un miembro de la familia con discapacidad.
- Incluir en el programa de seguro de desempleo a los trabajadores bajo contrato de tiempo parcial u obra determinada, así como los auto-empleados, que han sido tradicionalmente excluidos de los beneficios.



Si bien no todos los países listados han adoptado todos estos cambios, los puntos mencionados señalan las tendencias generales.

Acontecimientos específicos de los países que cuentan con estos programas. La siguiente información tiene su fuente en el texto de **Claudio Secaida**.

4.4.1 Argentina

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) adoptó las siguientes medidas para mitigar el impacto de la crisis: i) Procedimientos de prevención destinada a preservar el empleo por contrato (suspensiones, adelanto de vacaciones, reducción de la jornada de trabajo); ii) apoyo a las empresas por medio de programas de reconversión productiva; iii) programa de obras públicas para generar empleos y para compensar la caída de la inversión privada; iv) créditos y disminución de la carga fiscal a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y a algunos sectores (maquinaria, agrícola), condicionado a preservar el empleo y la regularización de la contratación de personal; v) programas de crédito a tasas bajas para los electrodomésticos y automóviles (a diferencia de la mayoría de los países, Argentina se enfrentó a este problema a través de los consumidores y no por vía del productor); vi) aumento de los subsidios concedidos a las personas de bajos ingresos (plan familias, plan jefas y jefes de hogar).

El programa de seguro de desempleo en Argentina se creó en 1991 con la Ley de Empleo. Éste es regulado por el MTESS, y administrado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).



Cubre a los trabajadores asalariados del sector privado y no incluye a los trabajadores del sector público, trabajadores domésticos, ni auto-empleados.

Entre los requisitos para tener derecho a los beneficios se encuentran los siguientes: i) los trabajadores permanentes deben haber pagado contribuciones durante un período mínimo de 12 meses durante los tres años anteriores a la suspensión del empleo; ii) para que los trabajadores temporales sean elegibles se requiere un período mínimo de cotización de noventa días durante los 12 meses previos al final de la relación de empleo.

El Ministerio cuenta con el apoyo del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Este órgano estuvo inactivo entre 1991 y 2004, fecha en la que se emitió un decreto para relanzarlo.

El pago de los beneficios comienza 60 días después de la pérdida del puesto de trabajo, pero el Consejo puede reducir este plazo en caso de emergencia. Si el trabajador ha recibido una indemnización por la separación, la duración de la demora puede extenderse hasta 120 días. El plazo de recepción de los beneficios depende del período de cotización dentro de los tres años anteriores: i) de 12 a 23 meses, cuatro meses de beneficios; ii) de 24 a 35 meses, ocho meses de beneficios; iii) de 36 meses, 12 meses de beneficios. Para los trabajadores temporales la duración de las prestaciones es de un día por cada tres de trabajo, considerando exclusivamente contratos de trabajo superiores a 30 días.



La cantidad del beneficio es calculada como un porcentaje del monto neto del mejor salario mensual, remuneración normal y habitual del trabajador en los seis meses previos al desempleo. El porcentaje aplicable durante los primeros cuatro meses del beneficio se fija por el Consejo y el beneficio mínimo era de 100 dólares aproximadamente en 2008. Desde el quinto al octavo mes el beneficio es equivalente al 85% de la cantidad que se aplica durante los primeros cuatro meses y entre el noveno y duodécimo es del 70%. El beneficio mensual tiene un mínimo y un máximo fijado por el Consejo. Además de los beneficios monetarios, el trabajador recibe prestaciones de salud y asignaciones familiares. La modalidad de pago único permite al trabajador obtener de una sola vez todo el beneficio monetario para convertirse en auto-empleado; el trabajador debe presentar un proyecto o afiliarse con una empresa propiedad de los empleados o una cooperativa.

Dos programas complementarios que han tenido un gran impulso son el plan familias y el programa jefas y jefes de hogar. El programa jefes de hogar comenzó sus operaciones en 2002 bajo el marco del MTESS. Éste proporciona un ingreso mensual mínimo garantizado a los jefes de hogar desempleados, con hijos o familiares discapacitados, así como a los hogares con una mujer embarazada. Cabe señalar que existe una superposición importante con la definición de los beneficiarios en Canadá después de la reforma de 1996 para el seguro de empleo. El programa es administrado en forma descentralizada por los estados y municipios. En 2004, el 16% de los hogares argentinos estaban recibiendo apoyo, con una alta concentración en las zonas rurales, donde el programa de seguro de desempleo tiene menor cobertura.

El plan familias funciona bajo el marco de una oficina diferente, el Ministerio para el Desarrollo Social. Éste apoya a las familias con niños pequeños con transferencias en efectivo que van desde 30 dólares al mes por hijo hasta 60 dólares por familia aproximadamente. Para el año 2009 la cobertura benefició a más de 210,000 familias.

Un Decreto de 2004 estableció que cualquier hogar no cubierto por el programa jefes sería apoyado por el plan familias. Por lo tanto, ésta es una red de seguridad adicional para aquellos no elegibles para recibir los beneficios regulares por desempleo.

4.4.2 Canadá

El seguro de desempleo canadiense está regulado por la Ley del Seguro de Empleo. El sistema actual se estableció en 1996. Entonces, el término empleo sustituyó el término desempleo. En efecto, si bien el seguro de desempleo sigue siendo un elemento principal, el programa de seguro de empleo (Employment Insurance, EI) también apoya a las personas que no pueden trabajar por razones de enfermedad, por parto o la crianza de los hijos, y aquellos que prestan atención o apoyo a un miembro de la familia que está gravemente enfermo con un riesgo significativo de muerte.

La Comisión de Seguro de Empleo de Canadá (CEIC) es un órgano tripartito que apoya el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Canadá (HRSDC) en la gestión del programa.

Con respecto a las tarifas, éstas se definen el 14 de noviembre de cada año, fecha en la



que la agencia de (EI) de Canadá define la prima considerando la regla de financiación de un sistema de reparto, la opinión del actuario en jefe del seguro y cualquier otro insumo público.

En general, las condiciones de elegibilidad para los beneficios del programa son: estar desempleado durante al menos siete días consecutivos sin pago de sueldo y haber trabajado un número mínimo de horas durante las últimas 52 semanas. La separación del trabajo debe ser involuntaria. El criterio de horas mínimas varía entre las regiones en función de la tasa de desempleo local. Por ejemplo, entre el 10 de mayo de 2009 y el seis de junio del mismo año la región de Montreal tenía una tasa de desempleo del nueve por ciento, la cual determinaba un mínimo asegurado de 595 horas, así como un mínimo de 23 y un máximo de 47 semanas de cotización para obtener los beneficios regulares.

Esto es similar a los programas existentes en México y algunos grandes países de América del Sur. El mecanismo es financiar la ayuda al ingreso a los trabajadores elegidos para los beneficios de desempleo para que permanezcan en el trabajo bajo un horario reducido.

Como en otros lugares, este tipo de soluciones funciona mejor para las grandes empresas de manufactura que operan en virtud de los convenios colectivos o que pueden disponer de un gran número de trabajadores y de gestión.



4.4.3 México

México no tiene un programa de seguro de desempleo. Los trabajadores desempleados pueden retirar dinero de sus cuentas individuales de jubilación, hasta el equivalente de 30 días de la base salarial. El monto se aumenta con la antigüedad en el sistema. Esta opción sólo está abierta una vez cada cinco años y la utilización de ésta hace que el trabajador pierda el equivalente de semanas pagadas en el sistema de pensiones. Es posible indicar que el mecanismo disponible en México difiere del que se aplica en Chile, Colombia o Brasil, casos en los que el trabajador retira el dinero de sus propios ahorros en caso de desempleo, pero no pierde por ello los períodos de cotización en el sistema de pensiones. Teniendo en cuenta que la tasa de los salarios que va a cuentas individuales de jubilación es del seis punto cinco por ciento, el retiro de 30 días de los salarios es equivalente a la pérdida de antigüedad de aproximadamente 15 meses.

Para una fracción importante de trabajadores, el uso de esta opción durante la vida laboral puede significar no llegar a cumplir con los requisitos de contribución requeridos para tener derecho a una pensión mínima.

Dada la falta de un seguro de desempleo federal se están buscando soluciones locales. El Distrito Federal opera un programa que proporciona un beneficio de un salario mínimo por un período de hasta seis meses. Los trabajadores tienen la posibilidad de recibir beneficios una vez cada dos años. Durante 2008, el programa pagó beneficios a casi 60,000 personas. El funcionamiento del programa de desempleo del Distrito Federal está desconectado de la seguridad social, lo cual significa que no hay manera de verificar los



períodos de cotización y de salarios, o de si se ha encontrado un nuevo empleo, ni está ligado a los programas federales de empleo.

4.4.4 Estados Unidos

Estados Unidos tiene varios programas de seguro de desempleo: el seguro de desempleo de los Estados es el mayor de esos programas, proporcionando beneficios a los trabajadores despedidos involuntariamente; el programa de asistencia en desempleo por desastre (DUA) apoya a aquellos que pierden sus puestos de trabajo después de un desastre declarado por el Presidente; el programa de compensación por desempleo para empleados federales se especializa en esa clase de trabajadores; el programa de compensación por desempleo para ex-miembros de las Fuerzas Armadas proporciona beneficios al personal ex militar; el programa de beneficios extendidos apoya a aquellos que han agotado los beneficios regulares; el programa de asignaciones por reajuste comercial, provee beneficios a los trabajadores afectados por las importaciones; y finalmente el de asistencia por auto-empleo proporciona subsidios a trabajadores desplazados que quieran iniciar un pequeño negocio.

El programa general es administrado por cada Estado, siguiendo los lineamientos federales. El seguro de desempleo fue originalmente un programa para trabajadores en la industria manufacturera. Sin embargo hoy en día las condiciones más difíciles de desajuste laboral afectan también a los trabajadores más capacitados y educados en todos los sectores económicos.



Quizás el principal cambio en la perspectiva del seguro de desempleo es que los programas tienen que estar más focalizados para adaptarse a las características de cada uno de los trabajadores.

La cobertura se considera bastante elevada en los Estados Unidos, pero el empleo estacional y el trabajo por cuenta propia son dos grandes excepciones. Por lo tanto, los trabajadores de la agricultura, transporte y venta al por menor no pueden ser cubiertos en muchos casos. Sin embargo, la administración de estos casos se considera difícil y hay cuestiones conceptuales. Por ejemplo, Chile ha abordado el problema mediante el uso del programa de un seguro de desempleo que incluye cuentas individuales, lo cual fuerza a los auto-empleados a ahorrar, pero esa opción no se ha tratado en los Estados Unidos.

Algunas evaluaciones académicas (Gruber 1997 y Hamermesh y Slesnick 1995) concluyen que los beneficios del seguro de desempleo hacen un trabajo adecuado para proteger a los trabajadores contra las principales caídas en el consumo. Sin embargo, estos estudios se refieren al promedio de los casos, y sólo a los que realmente reciben los beneficios.

La mayoría de los Estados, tienen un límite entre el 50 y el 70% sobre los beneficios, en relación con el salario promedio semanal. Los estados usualmente no permiten ingresos parciales mientras se estén recibiendo beneficios. Esto significa que la tasa impositiva marginal es con frecuencia del 100%, y los trabajadores de tiempo parcial están



excluidos de recibir la cobertura. Por otra parte, algunos estados ofrecen beneficios para la reducción de horas trabajadas, pero ese no es un fenómeno importante.

Las leyes federales y estatales determinan la duración de los beneficios. Por lo general, las leyes estatales definen los beneficios básicos y las leyes federales los beneficios extendidos durante las recesiones. La duración máxima normal es de 26 semanas, pero los trabajadores poco calificados a veces enfrentan duraciones máximas de 10 a 12 semanas. Para los Estados Unidos es normal que los beneficios se extiendan durante las recesiones, y durante cada recesión las normas han sido diferentes.⁵⁶

4.5 Propuesta final

Según lo expuesto en el presente capítulo, se observa que el fenómeno del desempleo y la pobreza son dos fenómenos distintos, pero en ciertos casos, el primero puede ser la causa del segundo; en Guatemala las cifras de desempleo son altas y la economía informal cada día es superior, esto no debe ser asumido como algo positivo, la economía informal no necesariamente significa la empresarización de un país, sino solamente la carencia de oportunidades de trabajo formal. Asimismo, se puede notar que en muchos países de América y del mundo, el seguro de desempleo se ha instalado desde los años 90; y que el Artículo 100 constitucional y la Ley Orgánica del IGSS, así como el Principio de Mejoramiento Progresivo de la Seguridad Social, permiten la creación de nuevos y mejores beneficios dentro del Régimen de Seguridad Social. Por tanto, es procedente

⁵⁶ Secaida Alcazar, Claudio Gonzalo, **Seguro de desempleo: un instrumento necesario para un Estado contemporáneo**, págs. 16-21.

proponer a la Junta Directiva del IGSS, la emisión de un Acuerdo mediante el cual se cree el seguro por el riesgo de desempleo.

En la presente tesis, me limitare a dar las condiciones y medidas generales para la creación de este seguro en Guatemala, pero cabe advertir que previo a ello, tal y como lo establece el Artículo 44 de la Ley Orgánica del IGSS, el Instituto debe efectuar un estudio actuarial, para conocer los límites y alcances de la cobertura de ese beneficio.

4.5.1 Diseño de política y administración de seguro de desempleo

Es aquí donde está la base de que un seguro de desempleo tenga mayor relevancia dentro de la seguridad social debido a que se deben establecer todas las reglas concretas para crear un programa de seguro de desempleo y así proteger a los trabajadores después de haber perdido un empleo.

4.5.1.1 Teorías que mejoran el diseño de un programa de seguro de desempleo

El Informe sobre la Seguridad Social en América 2010, explicó las teorías contemporáneas del desempleo.

Estas se basan en la comprensión de la forma en que los trabajadores buscan empleo y se encuentran y negocian con los posibles empleadores. Estas teorías explican por qué una sociedad no necesariamente quiere impulsar la tasa de desempleo a cero: hay productividad y ganancia salarial que beneficia a todos cuando el proceso permite



mejores empates de empresas y trabajadores. Por otra parte, estas teorías también sirven para comprender por qué a veces los trabajadores caen en situaciones de desempleo excesivamente largas: pocos podrían argumentar que tener trabajadores en busca de un puesto de trabajo durante más de 12 meses es un buen resultado social.

El mencionado informe también explicó la distinción entre las políticas activas y pasivas del mercado laboral. El arquetipo de una política pasiva es un programa tradicional de seguro de desempleo que paga un beneficio monetario en caso de desempleo, mientras que las políticas activas suelen pagar beneficios solo si la persona participa en un programa de entrenamiento o en un programa de búsqueda de trabajo reconocido públicamente.

Las políticas activas del mercado laboral en general se consideran exitosas en la reducción de las tasas de desempleo. Este resultado proviene de la mejora del control sobre el problema de riesgo moral, lo que significa que las personas tienen la opción de no hacer un esfuerzo para encontrar un empleo debido a que están recibiendo dinero del programa de seguro de desempleo.

Por otro lado, también se ha reconocido cada vez más que existe una necesidad de seguro de desempleo libre de ataduras a la participación en entrenamiento o actividades de búsqueda. Esto es así porque a veces las personas se enfrentan a condiciones que hacen muy poco probable que un puesto de trabajo se encuentre disponible para ellos, y a veces estas condiciones pueden durar mucho tiempo. Por ejemplo, las industrias afectadas por grandes cambios en los precios, el cambio tecnológico o la competencia global pueden despedir una parte grande de la fuerza de trabajo, a menudo con

- concentración en una región, y estas crisis generalizadas no pueden ser absorbidas a través de una evolución progresiva de la demanda laboral.

Así, es necesario diseñar un programa de seguro de desempleo sin disculpas para enfrentar de manera correcta el problema de pérdida de ingresos. Esto no significa de manera alguna que las políticas activas se reduzcan en importancia. Más bien, significa que una buena protección social y las políticas laborales deben tener un programa de seguro de desempleo pasivo como una herramienta importante.

Existen tres aspectos importantes que se han de definir correctamente en un programa de seguro de desempleo:

- La duración y la forma de pago de los beneficios;
- Supervisión y sanciones; y
- El requisito de participación en las actividades o programas de capacitación.⁵⁷

4.5.1.2 Diseño administrativo

En muchos países el seguro de desempleo es uno de los pilares de la protección social. En América Latina, Brasil inició la operación de un programa en 1990 y Chile lo hizo en 2004. Sin embargo y debido a la existencia de la economía informal en un grado

⁵⁷ Informes sobre la seguridad social en América, **Seguro de desempleo**, enero 2010, www.oit.org.pe/02-02-2012

importante, incluso en los países de la región que tienen un programa de seguro de desempleo, surgen dudas sobre el alcance que puede tener. Lamentablemente, hay

argumentos en contra de su establecimiento en muchos países y el avance ha sido lento, pero de hecho no existe una evaluación clara y concreta de los argumentos.

Los programas de seguro de desempleo han tenido históricamente las siguientes funciones:

- Proteger a los trabajadores contra la caída inesperada de los ingresos causados por factores ajenos a su control;
- La protección de los trabajadores contra una caída en los ingresos debido al cambio estructural en la economía, posiblemente esperados pero fuera del control de los trabajadores;
- Facilitar el ajuste estructural por las industrias o regiones que enfrentan cambios tecnológicos de nueva competencia (especialmente extranjera) y proteger los ingresos de los trabajadores haciendo frente a acontecimientos que si bien son predecibles se consideran riesgos socialmente asegurables, sobre todo la maternidad y la discapacidad de un familiar que requiera de atención por parte del trabajador.



Como se ha observado en las secciones de país, el programa de seguro de desempleo requiere definir tres condiciones que deben cubrir los trabajadores para ser elegibles para recibir beneficios:

- Una cantidad mínima de tiempo de trabajo dentro de algún marco temporal;
- Estar desempleado debido a una causa aceptable y
- Permanecer desempleado de una forma justa (estándar de elegibilidad continua).

Estos aspectos generales definen la agenda específica para diseñar un programa. Los pasos específicos son los siguientes:

- Definir la población objetivo. El seguro de desempleo no da beneficios a todos los desempleados. El desempleo es un fenómeno voluntario en diferentes grados: para algunos, el costo en el bienestar de desempleo puede ser muy elevado, mientras que para otros la espera de mejores oportunidades no provoca un daño en las oportunidades de consumo y en las posibilidades de inversión de la familia. Por esa razón, es necesario examinar a detalle los criterios generales que definen la población objetivo siguiendo las características de cada mercado laboral nacional.
- Definir las normas generales de contribución y beneficio. Para poner en marcha un programa que tendrá que estar basado en el impuesto sobre la nómina, es necesario investigar cómo la opción de ocupación en la economía informal afecta al seguro de



desempleo óptimo. El problema no sólo es estudiar la situación de los afiliados normalmente a la seguridad social, sino también la de quienes pasan la mayor parte del tiempo sin seguro. Asimismo, parece recomendable evaluar aquí la función de normas de separación del trabajo de la legislación laboral, que son sustitutos parciales de un seguro de desempleo.

- Evaluar las diferentes opciones de contribución y beneficio. El debate teórico sobre el seguro de desempleo indica los parámetros generales a estudiar. Éstos son las normas de tiempo de trabajo requerido, normas para reconocer las separaciones aceptables y permanencia justificada en el desempleo.

Naturalmente, el problema se presta para medir el impacto que se derivaría de la aplicación de las normas utilizadas en otros países. La evaluación tiene que hacerse desde una perspectiva de bienestar: en qué medida puede equilibrarse el consumo, en qué medida el seguro de desempleo facilita la movilidad laboral, y en qué medida se crea un riesgo fiscal por abuso del sistema. Como parte de la evaluación del bienestar, naturalmente, se plantea también la evaluación fiscal relacionada con los posibles costos. Sin embargo, uno de los avances en el análisis y la aplicación del programa de seguro de desempleo es el entendimiento de que éste opera mejor cuando se aplica correctamente como un seguro, dejando el tema de la redistribución de la renta para ser tratado con otras herramientas de política. En consecuencia, el costo fiscal en un programa debidamente diseñado debe ser bajo.

4.5.1.3 Diseño de políticas

Para entender cómo diseñar un programa de seguro de desempleo, una referencia académica útil es el artículo del **Profesor Raj Chetty** de la Universidad de Stamford. El hace referencia al modelo de Martin Baily (1978), una de las primeras expresiones de la visión contemporánea del problema. En este enfoque, los beneficios de desempleo dependen de tres variables críticas:

- ¿Qué tanto valoran las familias tener un flujo de consumo estable (lo que los economistas llaman la aversión al riesgo)?
- ¿Qué tan valioso es estabilizar el consumo a través de un seguro de desempleo?, y
- ¿Qué tanto crece el desempleo cuando aumentan los beneficios de desempleo (el problema de riesgo moral)?.

De acuerdo con Chetty (2005) los resultados presentados por Baily son muy generales. Con esto quiere decir que no se ven afectados por la presencia de cualquiera de los siguientes puntos: las familias tienen limitaciones financieras, las familias acumulan capital humano, hay mercados de seguros privados que reducen la necesidad de una intervención pública, las familias ahorran dinero para tiempos difíciles, o las personas pueden tener actividades valiosas diferentes del trabajo mientras que están desempleados. La importancia de esta opinión radica en que un programa de seguro de desempleo debe seguir reglas sencillas para gestionarse de manera eficaz. Un programa

basado en muchas condiciones terminará con costos administrativos muy altos. Alternativamente, un programa puede llegar a ser demasiado complejo si se quieren reducir los beneficios de aquellos que tienen ahorros, de aquellos que tienen mejor educación, de aquellos que tienen algo más que hacer en adición a trabajar por un salario, y así sucesivamente. La razón por la cual este enfoque funciona es que cualquier restricción sobre el consumo de una persona desempleada puede ser relajada mediante un incremento en beneficios, y cualquier restricción sobre el consumo de una persona empleada puede ser relajada mediante una disminución de los impuestos.

La regla de Chetty-Baily señala que un gobierno que desee evaluar o diseñar un programa de seguro de desempleo debe trabajar en el desarrollo de la siguiente información:

- ¿En qué medida el consumo de los trabajadores se afecta por el desempleo?
- ¿Qué tanto afectan los beneficios en efectivo a los esfuerzos de búsqueda de empleo?
- ¿Qué tan efectivo es el beneficio en estabilizar el consumo?

Estos datos deben obtenerse a nivel individual, porque los promedios de población son de escasa utilidad para estudiar este problema.⁵⁸

⁵⁸ Chetty, Raj, *Economía pública*, págs. 12-14



4.5.2 Aspectos a regular

Finalmente, para cerrar la propuesta de la tesis, a continuación se exponen algunos aspectos que se consideran necesarios que consten en el Acuerdo de creación del seguro por el riesgo de desempleo de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Esta lista de aspectos es figurativa y no exhaustiva.

4.5.2.1 Objeto de la protección

El presente Acuerdo tiene por objeto regular la protección de la contingencia de desempleo en que se encuentren quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo o vean reducida su jornada ordinaria de trabajo.

El desempleo será total cuando el trabajador cese, con carácter temporal o definitivo, en la actividad que venía desarrollando y sea privado, consiguientemente, de su salario.

4.5.2.2 Niveles de protección

La protección por desempleo se estructura en un nivel contributivo de carácter público y obligatorio. El nivel contributivo tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior.



4.5.2.3 Personas protegidas:

Estarán comprendidos en la protección por desempleo, los afiliados al régimen de seguridad social guatemalteco, que sean objeto de la contingencia señalada en el apartado objeto de la protección.

Se entenderá que están en situación legal de desempleo, los trabajadores que hayan sido despedidos sin causa justificada, de las comprendidas en el Artículo 77 del Código de Trabajo o 76 del Decreto número 1748 del Congreso de la República de Guatemala y aquellos que soliciten la rescisión de sus contratos de trabajo por causas imputables al patrono.

4.5.2.4 Requisitos para acceder al derecho

- Encontrarse en situación de desempleo y estar dispuesto y disponible para ocupar un empleo acorde a sus capacidades.
- Haber cotizado al régimen de seguridad social, durante los tres años anteriores al cese de la relación laboral que dio lugar a la situación de desempleo.
- No estar percibiendo ningún tipo de beneficios, intereses o prestaciones de cualquier naturaleza que fuere, para lo cual se deberán solicitar los informes que se consideren oportunos.



- Hacer la solicitud de la prestación al Instituto, en los plazos y formas que correspondan.

4.5.2.5 Pago de la prestación

La solicitud del pago de la prestación deberá de presentarse al Instituto, dentro del plazo de 30 días computados a partir de la terminación del contrato de trabajo.

Para percibir efectivamente la prestación, deberá de transcurrir un plazo de 30 días hábiles, para los efectos del trámite correspondiente en el programa indicado, con efecto retroactivo al cese efectivo de la relación laboral.

4.5.2.6 Monto de la prestación

Este monto debe basarse en los estudios actuariales que el Instituto realice para el efecto. Sin embargo, a manera de ejemplo, la regulación puede ir en el siguiente sentido:

El monto de la prestación del seguro de desempleo será el equivalente al 60% del promedio de sus salarios, de conformidad a los datos obtenidos por su contribución al régimen en los últimos 12 meses.

La prestación mensual deberá tener una cantidad mínima y una máxima, de conformidad con lo establecido en el Reglamento que emita el Gerente del Instituto, pero nunca podrá



ser inferior al salario mínimo decretado anualmente por el Gobierno de la República de Guatemala.

Los beneficiarios deberán recibir su pago cada mes, siempre y cuando acrediten haber estado buscando trabajo activamente, lo que será evaluado técnicamente por el Instituto.

4.5.2.7 Obligaciones de los beneficiarios

Los beneficiarios quedan obligados a:

- Proporcionar al Instituto todos aquellos documentos que se les soliciten, especialmente los que reglamentariamente deban de presentar, así como dar aviso inmediato de cualquier cambio de domicilio o residencia.
- Aceptar los empleos adecuados que les sean ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Dirección correspondiente y asistir a las capacitaciones que le sean requeridas.
- Estar dispuesto a someterse a todos los controles reglamentarios que el Instituto establezca.
- Dar aviso al Instituto del inicio de una nueva relación laboral, inmediatamente que ésta se efectúe, para los efectos correspondientes.



- De ser necesario, reintegrar los montos percibidos por la prestación, si por cualquier motivo hubiere que hacerlos al haber recibido cantidades indebidamente.

4.5.2.8 Suspensión de las prestaciones

La percepción de las prestaciones se suspenderá en los siguientes casos, cuando el beneficiario:

- No asista a una citación del Instituto, sin causa justificada.
- Incumpla con las obligaciones establecidas en el Acuerdo respectivo.
- Sea condenado a penas de arresto mayor o se le imponga prisión correccional por sentencia ejecutoriada.
- Celebre un contrato de trabajo por cualquier tiempo que se establezca; no obstante, en este caso, cuando se refiera a plazos muy cortos, la prestación podrá reanudarse al finalizar el plazo del contrato y siempre y cuando no haya conseguido el beneficiario otro trabajo.

4.5.2.9 Extinción del período de la prestación

El derecho a la prestación se extinguirá, cuando el beneficiario esté comprendido en uno



de los siguientes casos:

- Por terminar el período de duración de las prestaciones que le hayan correspondido.
- Por haber obtenido beneficios derivados de prestaciones distintas a las del programa.
- Por haber celebrado contrato de trabajo por cualquier tiempo que fuere.
- Por haber obtenido los beneficios del programa mediante actos o declaraciones fraudulentas o engañosas.
- Por incumplir con las obligaciones establecidas en el Acuerdo.
- Por no haber declarado recibir una indemnización derivada de su relación laboral anterior.
- Por negarse a aceptar los empleos adecuados que le hayan sido ofrecidos.

4.6 Fomento del empleo

El seguro por riesgo de desempleo, no puede ni debe ser un esfuerzo aislado del IGSS. Paralelamente a ello, deben implementarse políticas y medidas para mitigar los índices



de desempleo. Para ello, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social deberá elaborar los programas necesarios para el fomento del empleo que deberán incluir acciones para capacitar, formar, calificar, perfeccionar y especializar a los trabajadores desempleados con el fin de crear empleo productivo y reinserter ocupacionalmente a las personas desempleadas, debiéndose dar prioridad a la juventud guatemalteca.

Asimismo, deberá crearse dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo y Previsión

Social, la Dirección General del Empleo, a efecto de promover e impulsar la colocación de personas desempleadas en puestos de trabajo.

4.7 Consideración final

Sin duda, el establecimiento de un seguro de desempleo es un tema complejo. En principio, pueden señalarse tres grandes puntos en esta discusión: la definición de la población beneficiaria, la situación particular del mercado laboral en Guatemala y la viabilidad financiera del proyecto.

La definición de la población beneficiaria del seguro de desempleo es uno de los primeros pasos a considerar en su diseño, por ejemplo, si el seguro de desempleo cubre únicamente a las personas que cuenten con un contrato de trabajo formal, ya sea permanente o eventual, los asalariados sin contrato, los auto-empleados y las personas que trabajan en la economía informal quedarían desprotegidos ante la pérdida del



empleo. En el caso de Guatemala, por tratarse de un beneficio del régimen de seguridad social, la población cubierta sería únicamente los afiliados al IGSS.

En Guatemala, el desempleo medido por la tasa de desempleo abierto es bajo, sin embargo, una gran parte de la población está subempleada. Esta población no estaría cubierta por un esquema de seguro de desempleo al no contar con requisitos para ser elegible para estos beneficios. Por tanto, el seguro de desempleo se inserta en un panorama más amplio de la problemática del mercado de trabajo en Guatemala en el que es necesario aumentar la creación de empleos y mejorar sus condiciones.

La generación de empleos de calidad es crucial si consideramos que un seguro de desempleo, en un contexto de desempleo generalizado es difícil de sostener, por lo cual debiese estar diseñado como un mecanismo para resolver situaciones de tipo temporal con beneficios y beneficiarios bien definidos. Es conveniente insistir que el seguro de desempleo es una medida de protección al desempleo, no una solución al mismo.



CONCLUSIONES

1. Es de suma importancia tutelar el régimen de seguridad social guatemalteco, incluso a través del derecho penal, toda vez que de esa cuenta se protegen los programas de enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez y sobrevivencia, con la finalidad de proteger los fondos que los sostienen, puesto que de por sí el Estado no ha dado cumplimiento de su obligación contributiva.
2. El desempleo en Guatemala, ocasiona a la sociedad un costo económico, puesto que se deja de producir y a la vez imposible de recuperar también ocasiona un costo social ya que se produce una degradación de capital humano, porque se pierden las destrezas y habilidades adquiridas mientras estuvo activo laboralmente, por lo que es urgente que se cree un seguro por riesgo de desempleo.
3. El seguro por el riesgo de desempleo debe de establecerse a través de la Reglamentación interna del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ya que beneficiará a las personas que hayan perdido su trabajo, a efecto de dar cobertura a sus necesidades básicas y la de sus familias o dependientes económicos.
4. El principal punto de vista de los programas de seguro de desempleo es que deben funcionar como mecanismos de seguro; por lo tanto, los gobiernos se han centrado en la protección de aquellos que se han visto afectados por las separaciones de empleo fuera del control de los trabajadores y han incluido normas para incentivar la búsqueda de empleo.





RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala, específicamente el Congreso de la República, debe emitir un Decreto Legislativo que contenga el pago periódico de las cuotas que el Estado como tal, adeuda al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, desde los años cuarenta, en orden de que dicha entidad pueda desarrollar progresivamente la seguridad social en el país.
2. Que el Estado de Guatemala, específicamente el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, realice esfuerzos para crear y desarrollar políticas de empleo, cuya finalidad sea el acceso efectivo a ese derecho, el fortalecimiento de la estabilidad laboral, a efecto de ir de una estabilidad laboral relativa a una absoluta, y con ello minimizar los índices de desempleo.
3. La Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tiene que emitir un Acuerdo mediante el cual se cree el seguro por el riesgo de desempleo, el cual debe beneficiar inicialmente a los miembros de la clase trabajadora que han quedado desempleados e ir incluyendo gradualmente a otras capas de la población, a efecto de otorgar una tutela social a los desempleados.
4. La Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, debe realizar los estudios actuariales correspondientes, exigidos por el Artículo 44 de la Ley Orgánica del IGSS, a efecto de determinar concretamente, los alcances y limitaciones de la



cobertura del seguro por riesgo de desempleo, definiendo esencialmente, los requisitos para acceder y mantener ese derecho.



BIBLIOGRAFÍA

BERGANZA, Gustavo. **Compendio de historia de Guatemala 1944-2000**. Guatemala: Ed. Fénix, 2003.

BEVERIDGE, William. **La seguridad social: El informe Beveridge**. (s.l.i.) Ed. Ediciones Rialp, S.A., (s.f.).

CALVO LEÓN, Jorge Iván. **Principios de la seguridad social**. España: Ed. Universidad de Madrid, 2004.

CHETTY, Raj. **Economía pública**. México: Ed. Estudios Avanzados UNAM, 2011.

Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 64, expediente No. 949-02, sentencia: 06-06-02

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. **Actuario**, octubre 2001, www.rae.es/, (25 de enero de 2012).

DORMOND HERRERA, Emilio. **Historia de la seguridad social**. Costa Rica: Ed. Nacional de Salud y Seguridad Social, 1997.

FERNÁNDEZ, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Guatemala: Ed. Oscar de León Palacios. 1996.

Fundación contra el desempleo en América Latina. **Medidas para combatir el desempleo en América Latina, estudio 2009-2010**. Costa Rica: (s.e.), 2011.

GUTIÉRREZ SALMOS, Eduardo. **Historia de la seguridad social**. Colombia: Ed. San Pablo, (s.f.).

GRISOLIA, Julio. **Derecho de trabajo y de la seguridad social**. Argentina: Ed. Lexis Nexis, 2009.

HEGEL, Friedrich. **Ciencia de la lógica**. Argentina: Ed. Ediciones Solar, 2004.



Informes sobre la seguridad social en América. **Seguro de desempleo**, enero de 2010, <http://www.oit.org.pe/>, (02 de febrero de 2012).

MARQUEZ, Claudia. **La nueva seguridad social**. México: Ed. Fondo, 2008.

MORALES ALVARADO, Sergio Fernando. **Informe anual sobre los derechos humanos en Guatemala**. Guatemala: (s.e.), 2011.

MORALES, María. **La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano**. México: Ed. Porrúa, 2008.

Oficina Internacional del Trabajo. **Seguridad social: temas, retos y perspectivas**. (s.l.i.) Ed. Ginebra Oficina Internacional del Trabajo, 2008.

Oficina Internacional del Trabajo. **Administración de la seguridad social**. (s.l.i.) Ed. Ginebra Oficina Internacional del Trabajo, 2009.

Organización Internacional del Trabajo. **Seguridad social**. 1995, <http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>, (20 de enero de 2012).

OROPEZA LÓPEZ, Alejandro. **La evaluación de la función pública en México**. 43ª. ed.; México: Ed. Porrúa, 2003.

RODRIGUEZ MESA, Rafael. **Estudios sobre seguridad social**. Barranquilla, Colombia: Ed. Uninorte, 2011.

RUIZ, Ángel. **Nuevo derecho de la seguridad social**. México: Ed. Porrúa, 2007.

SÁENZ MEOÑO, Carlos Antonio. **Evolución del empleo y del desempleo**. Costa Rica: Ed. Istmo, 2008.

SAMUELSON, Nordhaus. **Economía**. (s.l.i.) Ed. Samuelson & Nordhaus, 1998.

SECAIDA ALCAZAR, Claudio Gonzalo. **Seguro de desempleo: un instrumento necesario para un Estado contemporáneo**. (s.l.i.) (s.e), (s.f.).



Seguro de desempleo. El Periódico, Guatemala, 27 de agosto de 2009, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090827/economia/111660/>, (22 de enero de 2012).

SOLÍN, Alexander. **El empleo en América Latina.** Argentina: Ed. Heliasta, 2010.

SPENCER, Milton H. **Economía contemporánea.** España: Ed. Reverté, S.A., 2009.

TROWBRIDGE, Charles L. **Conceptos fundamentales de la ciencia actuarial.** Guatemala, Ed. estudiantiles UFM, 2009.

VAN GINNEKEN, Wouter. **Extender la Seguridad social para todos.** (s.l.i.) Ed. Ashgate Pub Co., 1991.

ZUÑIGA CISNEROS, Miguel. **La seguridad social y su historia.** Madrid, España: Ed. Mediterráneo Diego de León, 1990.

Legislación:

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

Código de Trabajo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 330, año 1961.

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

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República. Decreto número 2-89, 1989.