

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

**IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN UN SISTEMA DE  
REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL EN GUATEMALA**

**DEISY FABIOLA CETINO SOLÍS**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2013**

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

**IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN UN SISTEMA DE  
REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL 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

**DEISY FABIOLA CETINO SOLÍS**

Previo a conferirle el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, octubre de 2013.

**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 I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi  
VOCAL II: Licda. Rosario López Gil Pérez  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz  
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos  
VOCAL V: Br. Rocael López González  
SECRETARIA: Licda. Rosario López Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidenta: Licda. Dora Renee Cruz Navas  
Vocal: Lic. Guillermo Díaz Rivera  
Secretario: Lic. Juan Ramiro Toledo Alvarez

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Héctor René Granados Figueroa  
Vocal: Licda. Eloiza Mazariegos Herrera  
Secretaria: Licda. Crista Ruiz de Juárez

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



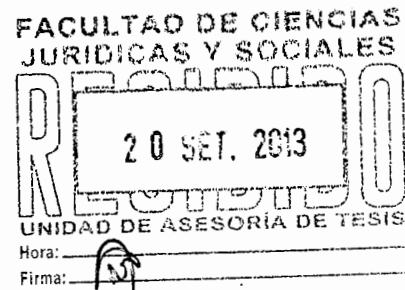
# BUFETE ABOGADOS ASOCIADOS

Calzada Roosevelt, 22-43,  
Oficina "B", nivel 19, Torre Luna,  
Edificio Tikal Futura zona 11  
Guatemala, Guatemala.  
Tel. 2440-4157



Guatemala, 09 de septiembre de 2013

Doctor  
Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Estimado Doctor:

En cumplimiento de la función de Asesor de la Tesis de la bachiller, **DEISY FABIOLA CETINO SOLÍS**, en su trabajo de tesis, intitulado "Análisis Jurídico del derecho a la seguridad social, como sistema de redistribución del ingreso nacional en la sociedad guatemalteca", procedo a rendir el dictamen correspondiente.

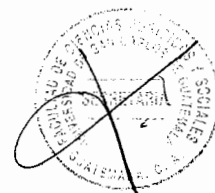
- a) Por considerarlo pertinente y más acorde a la investigación se modificó el tema originalmente propuesto al siguiente: **"Importancia del derecho a la seguridad social, en un sistema de redistribución del ingreso nacional en Guatemala"**
- b) Se establece que el trabajo de investigación de la bachiller **CETINO SOLÍS**, es de suma importancia respecto su contenido científico y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, no solo reúne los requisitos exigidos por la reglamentación, sino además, se presenta con una temática de especial importancia pues trata sobre la Importancia de la seguridad social en un sistema de redistribución del ingreso nacional en la sociedad, contenida en el Artículo 100 del Constitución Política de la República de Guatemala, asimismo de acuerdo a la realidad nacional y a la doctrinas sustentadas al respecto.
- c) Realiza un análisis doctrinario y legal de la Seguridad Social en un sistema de redistribución del ingreso nacional en nuestro país, lo que enmarcó como un tema eminentemente jurídico y social y en consecuencia constituye un gran aporte para nuestra casa de estudios.
- d) El contenido del desarrollo, análisis, aportaciones y teorías sustentadas por el autor, ameritó ser calificado de importante y valedero al momento de la asesoría

JOSE ALBERTO  
ARCE  
LIT. 10000  
ARCE



# BUFETE ABOGADOS ASOCIADOS

Calzada Roosevelt, 22-43,  
Oficina "B", nivel 19, Torre Luna,  
Edificio Tikal Futura zona 11  
Guatemala, Guatemala.  
Tel. 2440-4157



efectuada, circunstancias académicas que deben concurrir y son atinentes a un trabajo de investigación de tesis de grado.

- e) La bibliografía utilizada por la bachiller **CETINO SOLÍS**, fue adecuada al tema elaborado y sus conclusiones resultan congruentes con su contenido y las recomendaciones son consecuencia del detenido análisis jurídico de la investigación realizada, habiendo empleado en la misma los métodos de investigación atinentes para la misma, haciendo aportaciones valiosas y propuestas concretas.

En base a los anteriormente indicado y por considerar que el contenido del trabajo de tesis es aceptable y cumple con los requisitos exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de nuestra Casa de Estudios Superiores, resulta procedente dar el presente **DICTÁMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis asesorado el queda denominado de la siguiente forma: "**Importancia del derecho a la seguridad social, en un sistema de redistribución del ingreso nacional en Guatemala**", por lo que es procedente que se continúe el trámite de trabajo hasta su total aprobación para que el mismo pueda ser discutido en el correspondiente examen público,

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

Licenciado

**JOSE ALBERTO GODINEZ RODRIGUEZ**

Abogado y Notario  
Colegiado 9300

Licenciado  
JOSE ALBERTO GODINEZ RODRIGUEZ  
ABOGADO Y NOTARIO



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala

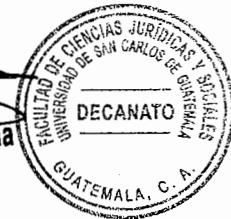


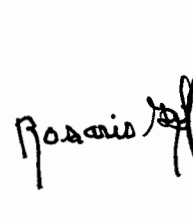
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 03 de octubre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante DEISY FABIOLA CETINO SOLÍS, titulado IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, EN UN SISTEMA DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL 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/silh.

  
 Lic. Avidán Ortiz Orellana  
 DECANO



  
 Rosaris  
 SECRETARIA





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Porque puedo hacerle frente a todo, pues él es quien me da las fuerzas. Heme aquí lo logramos
- A MIS PADRES:** Neri Cetino Romero y Alba Estela Solís de Cetino, en todo tiempo me han amado, consolado, en tiempo de enfermedad lucharon a mi lado, me enseñaron a ser fuerte y enfrentar los retos de la vida con valor y honestidad, pero ante todo lo más importante amar a Dios, quiero honrarlos con este logro.
- A MI ABUELITA:** Maria Lucila Romero Vda. de Cetino, agradezco sus tiernos cuidados, y gran ejemplo.
- A MI HERMANO:** Nery Francisco, agradezco a Dios el tiempo que estuviste conmigo, hermano te amo.
- A MIS HERMANOS:** Alba Beatríz, Julia Janet, Cesia Jemima, Aníbal Omar, Neri Javier. Gracias por acompañarme y apoyarme en cada etapa de mi vida, por permanecer y luchar junto a mí en tiempos difíciles y ahora disfrutar los buenos tiempos.
- A MIS SOBRINOS:** Francisco, Andrés, Valeria, Isabella, Vladimir, Camila, Jaziel y Javiercito, gracias por cada beso, cada gesto de cariño hacen mi vida cada día mejor.
- A MIS AMIGOS:** A quienes he robado horas de compañía, nombrar a todos sería muy extenso y podría cometer algún olvido injusto, por ello gracias amigos por estar ahí.
- A:** Licenciado Pedro Marroquín y Sheyla Gómez, gracias por su apoyo y cariño incondicional.



**A:** La distinguida y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por recibirme en sus aulas y darme la oportunidad de formarme como profesional.

**A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, con respeto, afecto y gratitud.

**A:** Guatemala, querida patria, con el compromiso de luchar por hacerla mejor.





## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Seguridad social.....	01
1.1. Definiciones.....	01
1.2. La seguridad social desde el aspecto de los derechos humanos.....	07
1.3. Principios fundamentales.....	09
1.4. Proceso histórico de la seguridad social.....	10

### CAPÍTULO II

2. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	13
2.1. Antecedentes.....	13
2.2. Creación del seguro social en Guatemala.....	15
2.3. Estructura organizativa, operativa y financiera del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	16
2.3.1. Estructura organizativa.....	17
2.3.2. Estructura operativa.....	19
2.3.3. Estructura financiera.....	28
2.4. Regulación legal del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	29

### CAPÍTULO III

3. Prestaciones en materia de seguridad social.....	33
3.1. Naturaleza jurídica de las prestaciones.....	33

3.2. Clases de prestaciones.....	36
3.3. Enfoques modernos sobre cobertura de seguro social.....	40
3.4. Red de servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	44

## CAPÍTULO IV

4. Contribuciones en materia de seguridad social.....	47
4.1. Naturaleza jurídica de las contribuciones en materia de seguridad social.....	47
4.2. Sujetos de la obligación con respecto al pago del seguro social.....	49
4.3. Métodos de contribución.....	52
4.4. Fundamento legal del pago de las contribuciones de seguridad social...	53
4.5. Sistema de recaudación de contribuciones del régimen de seguridad Social.....	55
4.5.1. Disposiciones generales.....	56
4.5.2. Planilla de seguridad social.....	58
4.5.3. Planilla electrónica.....	59
4.5.4. Pago de cuotas.....	62

## CAPÍTULO V

5. Ampliación de la cobertura personal de la protección social.....	63
5.1. El derecho a la seguridad social.....	63
5.2. El problema de la falta de cobertura.....	66
5.3. Adopción de políticas con miras a ampliar la cobertura.....	70
5.4. Ampliación de la cobertura personal de la protección social.....	71
5.5. Financiación sostenible de la protección social.....	73
5.6. Prestaciones de desempleo y promoción del empleo.....	74

## CAPÍTULO VI



Pág.

6. Importancia del derecho a la seguridad social en un sistema de redistribución del ingreso nacional .....	77
6.1 . Base legal.....	77
6.2 . Definición de distribución del ingreso.....	80
6.3 . La distribución del ingreso en América Latina.....	81
6.4 . División de los tributos.....	83
6.5 . Ubicación de las cuotas de seguridad social atendiendo a las diferentes categorías tributarias.....	85
6.6 . Análisis del presupuesto de ingresos y egresos aprobado para el ejercicio fiscal del año 2013 por ASIES.....	87
6.7 . El presupuesto de ingresos y egresos del Estado.....	89
6.7.1. Los ingresos fiscales.....	89
6.7.2. Las asignaciones del gasto.....	90
6.8 . Los mecanismos de redistribución del ingreso son débiles.....	93
<b>CONCLUSIONES</b> .....	96
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	98
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	101



## INTRODUCCIÓN

El régimen de seguridad social guatemalteco, de acuerdo con los principios generales que lo rigen y según lo establecen la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, este es nacional, unitario y obligatorio; se encuentra instituido para desempeñar 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.

El presente trabajo de tesis surge de la hipótesis sobre el financiamiento del régimen de seguridad social, a través del fomento sobre la importancia al derecho a la seguridad social en un sistema de redistribución del ingreso nacional en Guatemala, con el objeto de mantener y mejorar las prestaciones a que tienen derecho los guatemaltecos cubiertos por el régimen de seguridad social, asimismo con el tiempo lograr ampliar la cobertura de las mismas, con el presente trabajo de tesis pude comprobar que es sostenible y factible si se lleva a cabo una correcta recaudación de los impuestos, si se crean políticas de Estado que tiendan al desarrollo del régimen, así como que los patronos contribuyan en forma voluntaria con la cuota que les corresponde y la cuota que se descuenta a los trabajadores a su cargo.

Otro objetivo del presente trabajo de tesis es, conocer las clases de prestaciones en esta materia y las formas de pago de las contribuciones haciendo énfasis en la importancia del derecho a la seguridad social en un sistema de redistribución del ingreso nacional en Guatemala, ya que a través de ésta las personas beneficiadas pueden utilizar sus ingresos para satisfacer otras necesidades económicas, porque el Estado les está garantizando que su salud y su futuro en la vejez está siendo protegido a partir de los programas y políticas de financiamiento para seguridad social.



En el capítulo primero expuse definiciones legales y doctrinarias sobre el derecho a la seguridad social, principios y proceso histórico y en el capítulo segundo desarrollé lo relativo al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; en el capítulo tercero, investigué lo relativo a las prestaciones a que tiene derecho toda persona que contribuye a este régimen, por lo que en el capítulo cuarto plasmé lo relativo a las contribuciones en materia de seguridad social, naturaleza jurídica, los sujetos que en ella intervienen así como los sistemas de recaudación de las mismas.

En el capítulo quinto, está desarrollado el tema de ampliación de la cobertura personal de la protección social, un tema importante para luego poder desarrollar en el capítulo sexto el tema central del presente trabajo que es la importancia del derecho a la seguridad social en un sistema de redistribución del ingreso nacional en Guatemala.

El presente trabajo de tesis está basado en la investigación, utilizando métodos, descriptivos, método deductivo, histórico, dogmático y analítico, y para obtener la información necesaria utilice las técnicas de investigación bibliográfica y documental, esto con el fin de analizar la forma en que la seguridad social asume un papel como sistema de redistribución del ingreso nacional en Guatemala, que pueda cubrir y mejorar las prestaciones establecidas y proponer a largo plazo una ampliación de la cobertura de la protección social.



## CAPÍTULO I

### 1. Seguridad social

La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica patrimonio y funciones propias, goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto, debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

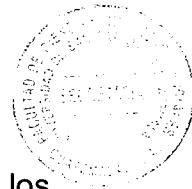
En el presente trabajo de tesis citaré algunas definiciones tanto legales como doctrinarias debido a que este término es bastante amplio y procede su análisis para tener un concepto claro de lo que a dicho tema se refiere.

#### 1.1. Definiciones

Empezaré con el término de asistencia social, se establece como: "...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"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ruíz, Ángel. **Nuevo derecho a la seguridad social**. Pág. 28



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 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 Ruíz, 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..."<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Ibid,



Para responder a ese aprovisionamiento, la previsión social incluye "...medidas que tiendan a cubrir riesgos profesionales, la desocupación a los requerimientos de la vejez, a través de sistemas económicos de seguridad"<sup>3</sup>, 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; 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.

El término previsión social, engloba a todos los sistemas públicos como privados, cuyo objeto fundamental sea crear un fondo de previsión destinado a cubrir las necesidades de las personas en situaciones de precariedad y así garantizar su estabilidad económica para situaciones de jubilación en invalidez.

---

<sup>3</sup> **Ibid.** Pág. 29





El mismo puede ser proporcionado por los Estados, dirigido a grupos sociales desprotegidos y limitándose a garantizar la supervivencia de los mismos, sin condicionarse su obtención a requisito alguno”.<sup>4</sup>

“La previsión social es considerada por algunos autores, entre ellos Krotoschin, quien la define como: Conjunto de iniciativas espontáneas o estatales, dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles.”<sup>5</sup>

Walker Linares, por su parte, nos dice que la previsión social “es el conjunto de instituciones tendientes a hacer frente a los riesgos que se ciernen sobre las clases económicamente débiles y que se dirigen a implantar una cierta seguridad social”.<sup>6</sup>

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.

---

<sup>4</sup> Gaceta No. 90. Expediente 910-2008, **Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad**, Pág. 96

<sup>5</sup> Velásquez, Eduardo. **El régimen de la seguridad social en Guatemala**. Pág. 35

<sup>6</sup> Escobar Hernández, Jaime Mauricio, **Faltas contra las leyes de trabajo y previsión Social**, Pág. 7



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." <sup>7</sup> 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.

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." <sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ruiz Ángel, **Ob. Cit.** Pág. 28

<sup>8</sup> Ruiz Ángel, **Ob. Cit.** Pág. 43



La seguridad social está compuesta por una serie de medidas públicas por medio de las 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.

Seguridad social, “institución que se puede definir como el conjunto de normas y de principios orientadores y de medios, instrumentos y mecanismos tendientes a implementar, la cobertura eficaz de las contingencias sociales que puedan afectar al ser humano o a su grupo familiar en sus materiales vitales y en su dignidad intrínseca e inherente a ellas. El objeto de la Seguridad Social es la protección del hombre en determinadas situaciones mediatas con carácter social”.<sup>9</sup>

## **1.2. La seguridad social desde el aspecto de los derechos humanos**

Como derecho humano fundamental, la seguridad social, fue reconocida en primer lugar por el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el año 1948, indicando que: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, hábida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

---

<sup>9</sup> Constitución de la República de Guatemala, y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad **Gaceta No. 70, expedientes acumulados 398 y 448-2002.** Pág. 94



Y luego el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año de 1966, estableció, en el Artículo 9 que: Los Estados parte del presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

El marco de protección del derecho humano a la seguridad social, es sin embargo más amplio de lo descrito, en virtud de haber sido consagrado, adicionalmente, en varios otros instrumentos internacionales de defensa y promoción de los derechos de la persona. Tal es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, de la Convención de la Mujer, o el del amplio abanico de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo en particular, del Convenio número 102.

Todos estos elementos permiten definir, de manera más precisa y completa, el entorno contemporáneo de la seguridad social y sus objetivos de la siguiente forma: La seguridad social, es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales.

La seguridad social tiene como un objetivo proteger a todos los miembros de la sociedad frente a todas las contingencias a que se exponen a lo largo de la vida. Por ejemplo, la salud, vejez, cargas familiares, accidentes de trabajo, invalidez, muerte o desempleo, tienen que ser garantizados obligatoriamente por el Estado, siendo este responsable de su cumplimiento, asegurando el carácter redistributivo de la riqueza con justicia social.



### 1.3. Principios fundamentales de la seguridad social

La seguridad social integral se basa en los siguientes principios:

- a) **Universalidad:** Es la garantía de protección para todas las personas amparadas por esta Ley, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida;
- b) **Solidaridad:** Es la garantía de protección a los menos favorecidos en base a la participación de todos los contribuyentes al sistema;
- c) **Integralidad:** Es la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del sistema;
- d) **Unidad:** Es la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar su objetivo;
- e) **Participación:** Es el fortalecimiento del rol protagónico de todos los actores sociales, públicos y privados, involucrados en el sistema de seguridad social integral;
- f) **Autofinanciamiento:** Es el funcionamiento del sistema en equilibrio financiero y actuarialmente sostenible;
- g) **Eficiencia:** Es la mejor utilización de los recursos disponibles, para que los beneficios que esta ley asegura sean prestados en forma oportuna, adecuada y suficiente.



#### 1.4. Proceso histórico de la seguridad social en Guatemala

En Guatemala se habló seriamente de seguridad social hasta mediados del siglo veinte, 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. Aquella ley cuyo reglamento apareció en 1907, constituyó “una interesante anticipación de la futura previsión social, hoy día ampliamente confundida”.<sup>10</sup>

Para inicios de 1944 se encontraba vigente la Constitución 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 social, 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 altitudes y largamente añoradas en el país, el pueblo tenía gran esperanza en la creación de un Código de Trabajo y en la implementación del sistema de seguridad social”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Fernández, Luis, **Derecho laboral guatemalteco**, Pág. 200

<sup>11</sup>**Ibid**, Pág. 80.



La Constitución de 1945 proclamada 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 un 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, obreros y el Estado (Artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala, 1945).

Para hacer funcionar el seguro social den 1946, se creó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) con la emisión del Decreto número 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. De conformidad con lo dispuesto en dicha ley, el IGSS se constituye como el órgano 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. (Artículo 100 de la Constitución de la República de Guatemala).



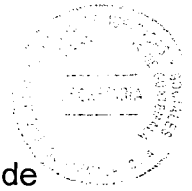
## CAPÍTULO II

### **2. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

Citaré, lo establecido en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la aplicación del régimen de seguridad social, corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, conocido por sus siglas IGSS que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propia por lo que desarrollaré los antecedentes y estructura del mismo para establecer la importancia de una redistribución del ingreso nacional por medio de las aportaciones en la forma legalmente establecida y lo cual será tema en los capítulos siguientes.

#### **2.1. Antecedentes**

Como primer antecedente en Guatemala de legislación laboral-social están las Leyes de Indias (compiladas en 1680), un intento de la corona española de limitar los abusos que sus súbditos cometían contra los indígenas. Entre sus disposiciones se encontró la regulación de la jornada de 8 horas. Si bien es cierto que su aplicación dejó mucho que desear, las Leyes de Indias fueron un curioso anticipo de la legislación laboral profesional que se implementaría siglos después. Las Leyes de Indias fueron renovadas en 1835 y 1851 por las legislaturas estatales y republicanas de Guatemala, respectivamente, en 1877, se dictaron varias normas de tipo laboral.



Los preceptos laborales iniciaron hasta el año 1894 en que se dictó la Ley de Trabajadores, que contenía saludables disposiciones que lamentablemente no llegaron a cumplirse.

La Ley Protectora de Obreros sobre Accidentes de Trabajo de 1906, contiene normas que anticipan la futura previsión social: prestaciones sociales a los trabajadores en casos de accidentes profesionales; asistencia médica en enfermedad y maternidad, subsidios en dinero por incapacidades, y pensiones vitalicias para las incapacidades permanentes. Lamentablemente esta ley tuvo poca aplicación práctica.

La Constitución de 1921, realza los principios e instituciones laborales que estaban en boga a nivel internacional y es la plataforma de la legislación posterior. Sin embargo, en materia de seguridad social sólo se regulan algunos aspectos escuetamente.

En 1926 se decretó la Ley del Trabajo, el primer conjunto sistematizado de contenido laboral y de aplicación general, que incluía: protección del salario, jornada de 8 horas diarias y 48 a la semana, descanso semanal, protección al trabajo de mujeres y menores, protección a la madre obrera.

En 1932, se estableció el sistema de jubilaciones, pensiones y montepíos para funcionarios y empleados públicos.



En el Decreto número 47 de diciembre de 1944, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se establece como función de la Secretaría de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, procurar la implantación y funcionamiento de los sistemas de seguro social, que cubran los casos de enfermedad, incapacidad, vejez, desempleo y muerte del trabajador.

## **2.2. Creación del seguro social en Guatemala**

Se propició la venida de dos técnicos en la materia, el licenciado Oscar Barahona Streber y el Actuario Walter Dittel, que prepararon el estudio, bases de la seguridad social en Guatemala.

El 30 de Octubre de 1946, el Congreso de la República de Guatemala, emite el Decreto número 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Se crea así una institución autónoma de derecho público, de personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima de conformidad con el Artículo 1 de la citada ley.

La administración estatal del régimen de seguridad social guatemalteco está confiada, por mandato constitucional, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, conocido con las siglas IGSS.



Le corresponde, entonces, llevar a la práctica la función de un sistema de seguridad social y, para ello, la Constitución Política de la República de Guatemala 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".<sup>12</sup> Inicialmente prestaba sus servicios en la capital y hacia el año de 1956 se había extendido a diez de los veintidós departamentos del País.

Poco a poco fue ampliando la cobertura territorial así como sus servicios, los cuales, además de la maternidad y accidentes, se extendieron hacia las enfermedades específicas e invalidez. Para 1957... "sus servicios cubrían a 255,548 personas, el 39% de la población económicamente activa de la región donde operaba".<sup>13</sup> Hacia 1997, el IGSS ya contaba con 23 hospitales con 2,064 camas, así como 29 consultorios.

### **2.3. Estructura organizativa, operativa y financiera**

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 y departamentos, divisiones, secciones y unidades administrativas. (Acuerdo número 1048 Junta Directiva IGSS).

---

<sup>12</sup> Berganza, Gustavo, **Compendio de historia de Guatemala 1944-2000**, Pág. 263, 2004

<sup>13</sup> **Ibíd.**, Pág. 263, 2004



### **2.3.1. Estructura organizativa**

#### **a) La Junta Directiva**

Constituye el órgano supremo, debe estar integrada por seis miembros propietarios y seis miembros suplentes así: a) Un propietario y un suplente nombrados por el Presidente de la República, b) Un propietario y un suplente nombrados por la Junta Monetaria; c) Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, d) Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio de Médicos y Cirujanos, e) Un propietario y un suplente nombrados por las Asociaciones o Sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley; y f) Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.

Conforme el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tienen derecho a participar en la dirección del Instituto, el Estado, los empleadores y los trabajadores que contribuyan al régimen. Los representantes de la Junta Directiva son elegidos por períodos de seis años.



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

## **c) 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 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 publicadas en el Diario de Centroamérica 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 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 Previsión Social conforme a la ley.

### **2.3.2. Estructura operativa**

Con respecto a las estructuras operativas, en la actualidad el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, administra dos programas. El primero conocido como enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo (EMA). El segundo es el de vejez, invalidez y sobrevivencia (IVS).





## **Antecedentes del programa de enfermedad, maternidad y accidentes (E.M.A.)**

En el año 1947 mediante la aprobación del Acuerdo número 12 de Junta Directiva se creó el programa de accidentes de trabajo como la fase inicial de la aplicación total del régimen de seguridad social, habiéndose iniciado la cobertura en el municipio de Guatemala.

Posteriormente, desde el mes de agosto del año 1949 se extendió la protección a los accidentes comunes, por medio del Acuerdo número 97 de Junta Directiva, Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General. Esta cobertura fue extendiéndose gradualmente hasta cubrir toda la República en el año 1978. El Acuerdo número 1002 de Junta Directiva contiene el reglamento vigente.

A partir de mayo del año 1953 se otorgaron en el Departamento de Guatemala los beneficios del Reglamento sobre Protección Materno Infantil por medio del Acuerdo número 230 de Junta Directiva, vigente hasta el año 1968 cuando por medio del Acuerdo número 475 de Junta Directiva, entra en vigor la aplicación del programa de enfermedad y maternidad en el departamento de Guatemala, creado por Acuerdo número 410 del órgano director.



En el año 1978 y 1979, se extendió la cobertura del programa de enfermedad y maternidad a los departamentos de Sacatepéquez, Sololá, Totonicapán, Quiché, Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula y Jalapa. En el año 1989 se extendió la cobertura al departamento de Escuintla y en 1997 al departamento de Suchitepéquez.

En el año 2002 según el Acuerdo número 1095 de Junta Directiva, se aplicó a los departamentos de Alta Verapaz, Retalhuleu, Izabal y Quetzaltenango, y en el año 2003 según Acuerdo número 1121 de Junta Directiva a los departamentos de Huehuetenango, Chimaltenango, San Marcos y Jutiapa, alcanzando la cobertura a 19 de los 22 departamentos del país.

La protección relativa a enfermedad y maternidad se encuentra regulada en el Acuerdo número 466 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

El reglamento establece que, en caso de enfermedad, tienen derecho a la protección brindada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

- a) Los trabajadores afiliados;
- b) 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 Acuerdo número 466 Junta Directiva del IGSS);



- c) Los hijos del afiliado o del que se encuentre en período de desempleo o licencia (con las características mencionadas anteriormente) que sean menores de siete años según Artículo 2 Acuerdo número 1247 Junta Directiva del IGSS.

En caso de maternidad tienen derecho:

- a) La trabajadora afiliada
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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 número 466).

El programa (EMA), el IGSS concede prestaciones monetarias para los trabajadores asegurados (excluye la incapacidad permanente) otorga prestaciones por incapacidad permanente y beneficios médicos para trabajadores asegurados y cede prestaciones para sobrevivientes y beneficios médicos para dependientes.



En relación a los accidentes de trabajo, el IGSS realiza la administración de los aportes y las prestaciones. El Instituto provee las prestaciones médicas a través de sus propias clínicas y hospitales.

### **Antecedentes del programa de invalidez, vejez y sobrevivencia (I.V.S.)**

Este programa es conocido por sus siglas IVS fue creado por medio del Acuerdo número 481 de Junta Directiva del 30 de diciembre de 1968, el cual entró en vigor a partir de marzo de 1977, el cual fue reformado a través del Acuerdo número 788 que entró en vigor desde marzo de 1988. El programa de invalidez, vejez y sobrevivencia, tiene cobertura nacional desde su inicio.

La edad determinada para pensionarse en su inicio fue de 65 años, sin embargo, por decisiones de tipo político se decidió ofrecer como beneficio a la población afiliada en el primer quinquenio de los años noventa reducir la edad de pensionamiento a 60 años.

El programa IVS en la actualidad, se encuentra regulado por medio del Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia, contenido en el Acuerdo número 1124 de la Junta Directiva del IGSS, publicado en el Diario Oficial el 19 de marzo de 2003.



De conformidad a lo establecido en el Artículo 1 del Acuerdo número 1124, el Reglamento norma la protección del régimen de seguridad social, relativa a:

- a) Invalidez,
- b) Vejez,
- c) Fallecimiento (gastos de entierro)
- d) Orfandad,
- e) Viudez y,
- f) Otros beneficiarios.

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.

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 pensión por vejez, el asegurado debe cumplir con los siguientes requisitos:

Haber pagado al programa un mínimo de 180 contribuciones. Haber cumplido la edad mínima que le corresponda de acuerdo a las edades y fechas que se establecen de la siguiente manera:

- a) Que hayan cumplido 60 años antes del 1 de enero de 2000;
- b) Que cumplan 61 años durante los años 2000 y 2001;
- c) Que cumplan 62 años durante los años 2002 y 2003;
- d) Que cumplan 63 años durante los años 2004 y 2005;
- e) Que cumplan 64 años durante los años 2006 y 2007;
- f) Que cumplan 65 años del año 2008 en adelante;
- g) Haber causado baja en su relación laboral.

**Sobrevivencia:** Para que los sobrevivientes tengan derecho a pensión al fallecer el asegurado, es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que el afiliado haya pagado un mínimo de 36 meses de contribuciones dentro de los 6 años inmediatos a la muerte;
- b) Que al momento de fallecer el asegurado, ya hubiera tenido derecho a pensión por vejez;



- c) Que al momento de fallecer el asegurado, estuviera recibiendo pensión por invalidez o vejez.

Si la muerte es causada por un accidente, las contribuciones se dan por cumplidas si el asegurado hubiere reunido los requisitos establecidos para el derecho a subsidio por accidente.

### **Cuota mortuoria:**

Uno de los beneficios del programa IVS, es el pago de la cuota mortuoria, en caso de fallecimiento de los afiliados. 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 reglamento (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:

- a) Esposa o mujer (unión de hecho legalmente inscrita) que haya vivido con el fallecido hasta su muerte;
- b) Mujer de quien no se comprobó convivencia pero que, efectivamente, recibía del causante una ayuda económica indispensable para sobrevivir;
- c) 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;
- d) Hombre sobreviviente que reúna las calidades de la esposa, mujer o compañera y que, además, estuviere incapacitado totalmente para trabajar;
- e) 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;
- f) Hijos póstumos del causante (pensionados a partir de su nacimiento).
- g) La madre (que no esté pensionada por derecho propio) de quien se pruebe que dependía económicamente del causante;
- h) 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 causante. (Artículo 28 del reglamento)





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

### **2.3.3. Estructura financiera**

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, obtiene sus recursos financieros a través de contribuciones tripartitas; a) Contribuciones de trabajadores asalariados; b) Contribuciones de los empleadores y c) Contribuciones del Estado, en su doble calidad de empleador y de Estado propiamente dicho. El Estado, hasta el momento, no ha recaudado impuestos especiales para obtener financiamiento especial para la seguridad social.

Según Ortiz Rosales, “el principal componente de los ingresos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se origina de los denominados ingresos paratributarios, los cuales se desglosan en aportes patronales y aportes laborales”.<sup>14</sup>

Los aportes paratributarios alcanzan, en algunos años, más del 80% del total de los ingresos de la institución. Así mismo, el programa de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), desde su creación a inicios de la década de los 80, ha venido captando un monto considerable a través de los ingresos paratributarios, constituyendo éstos casi el 60% del total de los ingresos del programa.

---

<sup>14</sup> Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. **El régimen de la seguridad social en Guatemala**. Pág.10



Si se toma en consideración que el IGSS funciona sobre la base de la captación de ingresos paratributarios se podría afirmar que ésta Institución cumple parcialmente una función redistributiva, en vista que el aporte patronal constituye más de un 60% del presupuesto total de ingresos y poco más del 40% del programa IVS.

En vista que el aporte laboral es obligatorio, también se genera una distribución del ingreso entre los distintos niveles de sueldos y salarios; aún cuando la tasa de participación es la misma independientemente del monto, el aporte de los trabajadores constituye más del 30% del ingreso y más del 20% de los ingresos del IVS.

## **2.4. Regulación legal del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

### **a) Constitución Política de la República de Guatemala**

El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de todas las personas, su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. (Artículo 100 Constitución Política de la República de Guatemala).



El régimen nacional, unitario y obligatorio, significa que debe cubrir todo el territorio de la República, debe ser único para evitar la duplicación de esfuerzos y de cargas tributarias; los patronos y trabajadores de acuerdo con la ley, deben de estar inscritos como contribuyentes, no pueden evadir esta obligación, pues ello significaría incurrir en la falta de previsión social.

Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso administrativo de conformidad con lo establecido en la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social. (Artículo 100 último párrafo, Constitución Política de la República de Guatemala).

## **b) Código de Trabajo**

El procedimiento en materia de previsión social establece que si requerido el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para el pago de un beneficio, se niega formalmente y en definitiva, debe demandarse a aquél por el procedimiento establecido en el juicio ordinario de trabajo, previsto en el Código de Trabajo. (Artículo 414 Código de Trabajo).



### **c) Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social está regulado por su Ley Orgánica, Decreto número 295 del Congreso de la República de fecha 30 de octubre de 1946. Esta ley se creó con el objeto es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social de conformidad con el sistema de protección mínima. Esto de acuerdo al lo que regulado en el Artículo 100 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

### **d) Ley de Clases Pasivas y su relación con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

Esta ley esta basada en el Artículo 114 la cuál establece que conforme a las posibilidades del Estado, se procederá a revisar periódicamente las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos.

Esta ley rige a las personas que presten o hayan prestado servicios en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los trabajadores civiles de las entidades descentralizadas autónomas, la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral y trabajadores que presten servicios por el sistema de planillas en los organismos o entidades mencionadas que así lo deseen y que no tengan su propio régimen de pensiones como la Universidad de San Carlos y El Banco de Guatemala que tienen su propio seguro de jubilación individual.



El trabajador civil del Estado comprende a todo funcionario o empleado que labore en las instituciones arriba mencionadas, en virtud de elección, nombramiento, contrato, planilla o cualquier otro vínculo legal por medio del cuál se obliga a prestar sus servicios a cambio de un salario previamente establecido, que sea pagado con cargo a las asignaciones de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado o de los presupuestos propios de los organismo o entidades ya señaladas, y que se encuentren contribuyendo al financiamiento del régimen de clases pasivas civiles del Estado.



## CAPÍTULO III

### 3. Prestaciones en materia de seguridad social

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, comenzó a dar cobertura de conformidad con la norma constitucional, su ley orgánica, y en consonancia con la lógica de desarrollo del capitalismo en el país, cubriendo en principio accidentes de trabajo y posteriormente se amplió a accidentes en general. Geográficamente fue extendiéndose a los departamentos hasta cubrir toda la República.

En la actualidad las prestaciones están enfocadas en los programas por enfermedad, maternidad, accidentes y el programa por invalidez, vejez y sobrevivencia.

#### 3.1. Naturaleza jurídica de las prestaciones

La naturaleza jurídica de las normas del derecho a la seguridad social, se deben analizar a la luz de la filosofía jurídica de la justicia y a la luz del derecho positivo. Según el tratadista francés Jean-Jacques Dupeyroux, se habrían gestados dos concepciones.



a) **La justicia conmutativa:** Que informa las primeras legislaciones de los seguros sociales y que se encuentran en los sistemas que inspiraron el seguro privado, para la cual el derecho de la seguridad social aparece ligado al ejercicio de una actividad asalariada, es decir subordinado al ejercicio de una actividad profesional que es la causa y la medida de esta protección.”<sup>15</sup>

b) **La justicia distributiva:** Según la cual el fundamento del derecho de seguridad social, no se basa en el ejercicio de una actividad profesional y en el aporte de cada individuo a la sociedad, sino que se encuentra en las necesidades de los individuos, teniendo en cuenta la solidaridad natural entre los miembros de la colectividad nacional”.<sup>16</sup>

Cierto es que la etapa de socialización gradual de las cosas, y entre ellas la del derecho, hace a veces que sea imposible determinar a ciencia cierta si una determinada norma jurídica sirve al interés público o al privado en exclusiva, o si sirve simultánea y sucesivamente a uno y otro.

El avance de esta socialización clarifica aún más el significado jurídico del derecho de seguridad social, el cual en su evolución, ha llegado a constituir un derecho autónomo, diferenciado y dotado de una acción formal y sustancial propia.

---

<sup>15</sup> Monterroso Portillo, Evelyn. **Deficiencia jurídico financieras del régimen de seguridad social guatemalteco y su afectación a la cobertura universal.** Pág.34

<sup>16</sup> **Ibíd**



No se trata ya de un apéndice del derecho de trabajo, en virtud de su contingente ordena el bienestar y procura la felicidad de la sociedad; por su estructura, constituye una institución participativa y democrática de una serie de valores morales y materiales; los que por principios que la informan, es eminentemente cautelar de la colectividad, sin exclusiones; por su método, sigue los nobles principios de la ciencia social; por su finalidad, conjuga y hace discurrir las corrientes económicas y sociales en orden hacia un desarrollo equilibrado de todos sus miembros; por su financiación, reúne el espíritu solidario de la sociedad entera; por su orden potencial, apunta a una vida superior dotada de nuevos valores.

“Se cree que esto justifica que la naturaleza de las normas jurídicas de la seguridad social, asuman la categoría de jus cogens o de imperio de la voluntad de la comunidad a través de su representante que es el Estado”.<sup>17</sup>

El derecho a la seguridad social, tiene su origen en la necesidad de protección, y sus beneficios dejan de ser expectativas o anhelo para convertirse en realidad palpable, esto es, en títulos de crédito a favor de los beneficiarios, de donde emerge su índole subjetiva. La seguridad social, entonces deriva sus acciones de la justicia legal distributiva y está en la esfera del derecho público, subjetivo que asiste al hombre, se ha desplazado por fuerza de su universalidad del derecho privado al derecho público, y actúa cual una ciencia autónoma, en virtud de sus normas originales y de sus técnicas específicas que utiliza en la confrontación de los eventos y necesidades sociales.

---

<sup>17</sup> **Ibíd.** Pág. 99





Sin embargo cabe aclarar que, que el derecho a la seguridad social, sólo es un derecho absoluto en potencia pues se encuentra condicionado en su actuar por una serie de circunstancias, podría decirse que, en cuanto a su comprensión, actualmente es un derecho relativo, pues todavía no es para todos los miembros de la comunidad sino solamente para los miembros que pueden aportar su esfuerzo a ella. Así se aprecia, en el ambiente positivo, que todas las legislaciones del mundo condicionan el grado de su amplitud a determinadas personas.

En cuanto a su contenido fundamental como son las prestaciones sanitarias, los medios económicos de subsistencia, la protección familiar, la rehabilitación profesional, el bienestar y la promoción del hombre, etc., tampoco están de todo concedidas.

### **3.2. Clases de prestaciones**

a) **Prestaciones en servicio.** 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 Acuerdo número 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.

- b) **Prestaciones en dinero.** 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 veintiséis semanas por una enfermedad (prorrogable por trece semanas más atendiendo a la clase de enfermedad y el dictamen del médico del Instituto).



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

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

La protección relativa a accidentes se encuentra regulada en el Acuerdo número 1002 de la Junta Directiva del IGSS, Reglamento Sobre Protección Relativa a Accidentes, y 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 siete 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:

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

Las prestaciones en dinero comprenden:

- a) **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;
- b) **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;
- c) **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.



### **3.3. Enfoques modernos sobre cobertura de seguro social**

En América Latina la mayoría de sistemas de seguridad social, de acuerdo con Carmelo Mesa-Lago, presentan la problemática siguiente: Deficiencias estructurales, desequilibrios financieros, ineficiencias en la administración de los recursos humanos y financieros, ineficiencias en los modelos de atención, déficits fiscales y marcada disminución de la calidad y cobertura de los servicios.

De acuerdo con este autor, dos terceras partes de la población latinoamericana están cubiertas por el régimen de seguridad social. Costa Rica, Chile y los países del Caribe de habla inglesa han alcanzado la universalidad de la cobertura.

Para el caso guatemalteco, además de constatar la situación de los indicadores anteriores, habría que determinar si existen graves problemas de déficit actuarial, si la relación número de pensionados-trabajadores activos se ha deteriorado seriamente y si el incremento de la esperanza de vida ha sido significativa en el país, toda vez que el mismo se encuentra en los inicios de la transición demográfica.

Una limitación del estudio de Mesa-Lago es que no presenta el caso de Cuba, régimen de seguridad social conocido mundialmente por su eficiencia y cobertura universal.



Este pequeño país se ha convertido, a pesar del bloqueo económico y del aislamiento al que ha sido sometido, en exportador de servicios médicos a ciudadanos de cualquier parte del mundo, siendo su costo menor que los servicios de igual naturaleza, ofrecidos en otros países del orbe.

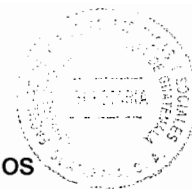
Además, resulta inevitable señalar que el estudio de caso de regímenes de seguridad social de los países con mayor éxito en cada categoría hubiese sido útil, toda vez que comparar un país tardío con uno pionero, no es del todo válido principalmente si consideramos el corto y mediano plazo. Para el caso guatemalteco, resulta más beneficioso aprender de las lecciones de un país como Costa Rica, que por ejemplo Chile. Las similitudes de la sociedad y economía costarricense frente a la guatemalteca pudieran ser mayores que las eventuales que se tengan con el país andino.

En términos de los programas, Mesa-Lago afirma “que la mayor parte de los gastos de los sistemas de seguridad social en América Latina y el Caribe, entre el 78 y 97% se dedica a prestaciones, toda vez que se hace énfasis en la medicina curativa y no en la preventiva. Nos informa que todos los países cuentan con programas de riesgos profesionales, pensiones y enfermedad-maternidad.”<sup>18</sup>

Además señala que sólo unos pocos países tienen programas de desempleo, entre los que se incluyen Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay.

---

<sup>18</sup> Velásquez Carrera, Eduardo. **El régimen de la seguridad social en Guatemala**. Pág. 18



Los países pioneros dedican la mayoría del gasto a pensiones, mientras que los países tardíos asignan la mayor parte del gasto al programa de enfermedad-maternidad.

Mesa-Lago afirma que “a medida que la población envejece y el programa de pensiones madura, la proporción del gasto asignada a pensiones crece”.<sup>19</sup>

Con relación a las prestaciones, Mesa Lago refiere “que en muchos países latinoamericanos hay excesos en la generosidad de las prestaciones. En algunos países, existen regímenes especiales para algunos grupos o una jubilación anticipada por vejez a edades menores que la jubilación normal. Además, en otros la edad de jubilación de la mujer es cinco años menor que la del hombre, a pesar de que la mujer tiene un promedio de vida de dos a cuatro años más. Así el promedio de vida de un jubilado puede alargarse convirtiendo el período de contribución similar al del retiro (cuando por lo general el primero debe promediar más del doble que el segundo, para que el sistema sea financiable)”<sup>20</sup>.

En los países tardíos, como el caso de Guatemala, las edades de jubilación son más altas, y debido a que su esperanza de vida es la más baja de los tres grupos, tienen los menores promedios de vida pensionada. Si se compara Costa Rica con Honduras, la diferencia entre el promedio de vida pensionada es de dos a uno.

---

<sup>19</sup> **Ibid.** Pág. 19

<sup>20</sup> **Ibid**



En términos de la cobertura de la población, los sistemas de seguridad social en América Latina han alcanzado básicamente a los asalariados urbanos y sus dependientes más cercanos, a excepción de los pocos países que la han universalizado. En general las exclusiones se han dado en relación a los trabajadores autónomos, los ayudantes de familia no remunerados, los desempleados y todos sus familiares dependientes.

Mesa-Lago afirma la existencia de las barreras estructurales a la extensión de la cobertura así: “El modelo tradicional de seguro social, de corte bismarkiano, aún con algunas modificaciones, no ha logrado cubrir a la población de la mayoría de los países latinoamericanos en un grado similar que en Europa”.<sup>21</sup>

Entendemos que esto fundamentalmente ha sucedido de esta forma, toda vez que el proceso de proletarización de la fuerza de trabajo en Latinoamérica ha sido demasiado lento, asalariando a la población a un ritmo poco dinámico frente a lo acontecido en los países desarrollados.

El estancamiento o decrecimiento del empleo formal, durante la década perdida, en el subcontinente ha sido un hecho notable, toda vez que según Meza-Lago, el cambio del 48 al 70 por ciento de la fuerza laboral de los países menos desarrollados trabaja por cuenta propia o sin paga por un familiar y un porcentaje parecido trabaja en el sector agrícola (Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Perú).

---

<sup>21</sup> **Ibid**





### 3.4. Red de servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

El IGSS “reportó una cobertura de atención para la población trabajadora afiliada en el año de 2011 de más de un millón de cotizantes (1,154,378 personas) y 153,248 pensionados. Los servicios estuvieron estructurados de la siguiente manera: por vejez 65,895 (43%), por sobrevivencia 76,605 (49.3%) y por invalidez 11,748 (7.7%). También se brindó atención a las esposas de los afiliados en atención de maternidad y a los hijos de los afiliados que eran menores de 7 años.”<sup>22</sup>

Total derecho habitantes	2,781,527
Afiliados	1,154,378
Esposas	470,158
Hijos menores de 7 años	871,333
Pensionados, programa de Accidentes	7,093
Pensionados, programa IVS	153,248
Jubilados del Estado	87,640
No afiliada	37,677

La fuente de los datos consignados corresponde a cifras estimadas por el departamento actuarial y estadístico de IGSS.

<sup>22</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Folleto diagnóstico de salud 2012.**, Pág. 13



La red de servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se distribuye de la siguiente manera:

Hospitales	23
Policlínicas	01
Consultorios	36
Centros de atención	04
Unidades asistenciales	02
Unidades integrales de adscripción	44
Salas anexas	02
Unidades periféricas	02
Puestos de primeros auxilios	11
Total	125





## CAPÍTULO IV

### **4. Contribuciones en materia de seguridad social**

El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen de seguridad social, con la única excepción de lo preceptuado en el Artículo 88 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen, derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

En el presente capítulo plasmaré lo investigado en cuanto a la naturaleza jurídica de las contribuciones, los sujetos que intervienen en la misma, enmarcando que el régimen de seguridad social guatemalteco el método de contribución es tripartito, ya que el Estado como garante y como patrono contribuye al mismo.

#### **4.1. Naturaleza jurídica de las contribuciones en materia de seguridad social**

El Estado debe prestar atención a un sin número de necesidades colectivas, toda vez que por su magnitud e importancia el individuo no puede hacerles frente eficazmente con sus propios recursos. Dentro de esa gran gama de necesidades colectivas están la salud pública, la seguridad social y otras más, de ahí que cualquier Estado necesita que los individuos que lo conforman ayuden a sufragar los gastos en que incurre para el cumplimiento de esa finalidad y esto lo obtiene mediante la imposición de tributos específicos.



En ese orden de ideas el concepto de tributo genéricamente comprende todas las prestaciones exigidas por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas y doctrinariamente se le divide en impuestos, contribuciones, tasas y arbitrios, para cuya diferenciación deberá de atenderse a la naturaleza del presupuesto jurídico tributario.

Es decir, el fundamento de la hacienda pública para separar los tributos en impuestos, contribuciones, tasas y arbitrios, está dado conforme al criterio de la separación de los gastos, según las ventajas y costas individuales, es decir, por la posibilidad o imposibilidad de repartir el costo de los servicios, en relación a las personas que los utilizan, criterio mantenido por Giannini en su obra Institución del Derecho Tributario.

Dicho lo anterior, deberá entenderse por obligación tributaria: "La prestación económica de carácter obligatorio de conformidad con la ley, que toda persona individual o jurídica está obligada a satisfacer a favor del Estado, para contribuir con el gasto público, pudiendo el Estado en caso de su incumplimiento, constreñir a su satisfacción."<sup>23</sup>

La naturaleza jurídica de las contribuciones en materia de seguridad social, es de naturaleza pública, porque los fines del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social entre otros establecen que el mismo es de carácter subsidiario y obligatorio para todos, consecuentemente, estas contribuciones quedan enmarcadas dentro del derecho público.

---

<sup>23</sup> Monterroso Portillo. **Ob. Cit.** Pág.67



## 4.2. Sujetos de la obligación con respecto al pago del seguro social

Existen varios sujetos relacionados con el pago de las contribuciones laborales y patronales al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

- a) **Concepto de sujeto.** Es la parte que interviene en toda relación de pago de contribuciones laborales y patronales con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, denominado contraparte;
- b) **Sujeto pasivo.** Es el patrono, porque él es quien realiza la acción de pagar;
- c) **Sujeto activo.** Es el Instituto Guatemalteco de Seguridad social, pues en este recae la acción del patrono al pagar sus cuotas laborales y patronales;
- d) **Patrono.** De conformidad al Artículo 2 del Decreto número 1441 del Congreso de la República, Código de Trabajo, patrono es toda persona individual o jurídica que utiliza los servicios de uno o más trabajadores, en virtud de un contrato o relación de trabajo. De conformidad al Artículo 1 del Acuerdo número 1123 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, patrono es toda persona individual o jurídica, que emplea los servicios de trabajadores en virtud de un contrato o relación de trabajo;
- e) **Trabajador.** De conformidad con el Artículo 3 del Decreto número 1441 del Congreso de la República, Código de Trabajo, trabajador es toda persona individual que presta a un patrono sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato o relación de trabajo.



De conformidad con el Artículo 13 del Acuerdo número 1123 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad social, Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social, trabajador es la persona individual que presta sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato o relación de trabajo;

- f) **Afiliado.** De conformidad al Artículo 3 del Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia, afiliado es la persona individual que mediante un contrato o relación de trabajo presta sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros a un patrono formalmente inscrito en el régimen de seguridad social;
- g) **Beneficiario.** De conformidad al Artículo 3 del Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia, beneficiario es la persona a quien se extiende el derecho en el goce de los beneficios del régimen de seguridad social, por razones de parentesco o de dependencia económica del asegurado;
- h) **Asegurado.** De conformidad al Artículo 3 del Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia, asegurado es la persona que tenga derecho a la protección relativa a invalidez, vejez o supervivencia, de conformidad con las normas contenidas en este reglamento;



- i) **Pensionado.** De conformidad al Artículo 3 del Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, pensionado es el afiliado o beneficiario que adquirió esta calidad mediante resolución firme;
- j) **Pensión.** De conformidad al Artículo 3 del Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, pensión es la prestación en dinero que se paga por mensualidades vencidas al pensionado o al beneficiario con derecho;
- k) **Asignación familiar.** De conformidad al Artículo 3 del Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, asignación familiar es la prestación en dinero que se reconoce al pensionado por invalidez o vejez, por cada una de las cargas familiares que señala este reglamento;
- l) **Carga familiar.** De conformidad al Artículo 3 del Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, carga familiar es el beneficiario del asegurado que da origen a una asignación familiar;
- m) **Remuneración base.** De conformidad al Artículo 3 del Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, consiste en la cantidad de dinero que sirve de base para determinar el monto de la pensión en los riesgos de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia. El máximo de la pensión es el 80% de la misma.





### 4.3. Métodos de contribución

El origen de los recursos de las instituciones de seguridad social está basado en los métodos de contribuciones de tipo unitario bipartito y tripartito, según la participación del Estado, los trabajadores y los empleadores. En general, el financiamiento de la seguridad social en los países con economía de mercado, ya sean países desarrollados o en vías de desarrollo, tiende a basarse en regímenes contributivos de carácter tripartito. Por otro lado, en los países de economía centralizada, “el régimen financiero no es contributivo y se basa principalmente en la participación estatal.”<sup>24</sup> No obstante, los recursos financieros de la mayoría de instituciones de seguridad social que permiten hacer frente a sus obligaciones, están basados predominantemente en el método de contribución tripartita en la que participan los patronos, trabajadores y el Estado según las proporciones establecidas normalmente en la ley.

En el régimen de seguridad social guatemalteco, la obligación tripartita de contribuir, encuentra su fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala, y se hace efectiva a través del Decreto número 295 del Congreso de la República de Guatemala Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, al fijar la cuantía de esta carga para cada sector, estableciendo que el régimen se basará en el método de la triple contribución a base de las cuota obligatoria de los trabajadores, de los patronos y el Estado, durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, o parte de ella.

---

<sup>24</sup> Palmero, Olga, Millor, Manuerl y Elizondo Margarita. **Financiamiento y extensión de la seguridad social en América Latina**. Pág. 100



Establece así mismo, que cuando incluya a toda la población se basará en el método de una sola contribución, proporcional a los ingresos de cada habitante que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, conforme a lo establecido en el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; y también con la aportación del Estado, si éstos fueren necesarios.

#### **4.4. Fundamento legal del pago de las contribuciones de seguridad social**

El artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su segundo párrafo: El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho de participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

El Artículo 38 del Decreto número 295 del Congreso de la república, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, establece: El régimen de seguridad social debe financiarse así: Durante todo el tiempo en que solo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, 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.



**a) Cuota patronal del Estado como patrono, fundamento legal**

Establece el Artículo 40 del Decreto número 295 ya citado: La cuota del Estado como tal y como patrono se debe financiar con los impuestos que al efecto se creen o determinen, los cuales han de ser disponibilidades privativas del Instituto;

**b) Cuota patronal (particulares), fundamento legal**

La cuota patronal debe ser cubierta por el patrono y su fundamento legal esta sobre la base de 3 acuerdos de junta directiva del instituto, así:

<i>Número de Acuerdo</i>	<i>Artículo</i>	<i>Programa</i>	<i>%</i>
410	62	Enfermedad y maternidad	4%
1002	46	accidentes	3%
1124	40	Invalidez, vejez y sobrevivencia	3.67%

Total cuota patronal 10.67% .

**c) Cuota laboral, Fundamento Legal**

La cuota laboral debe ser cubierta por los trabajadores y su fundamento legal esta sobre la base de 3 Acuerdos de Junta Directiva del Instituto.



<i>Número de Acuerdo</i>	<i>Artículo</i>	<i>Programa</i>	<i>%</i>
410	62	Enfermedad y maternidad	2%
1002	46	accidentes	1%
1124	40	Invalidez, vejez y sobrevivencia	1.83

Total cuota trabajadores 4.83 %

#### **4.5. Sistema de recaudación de contribuciones del régimen de seguridad social**

De conformidad con lo Establecido en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, parte del enunciado de que todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de bienes y servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de seguridad social, en proporción a sus ingresos.

De allí que partiendo del método de contribución tripartita, su objeto es recaudar en forma efectiva las contribuciones que deben pagar los trabajadores, patronos y el Estado, con el propósito de financiar los programas de cobertura del régimen de seguridad social y de mejorar los servicios que presta a sus afiliados y derechohabientes.



Tiene a su cargo la labor de estrechar las relaciones patrono-instituto y lograr el pago oportuno de las cuotas, ya que de esto depende el mejoramiento de los servicios, el desarrollo de los programas y el cumplimiento, por parte del IGSS, de sus obligaciones con los trabajadores afiliados y beneficiarios con derechos. Actualmente se encuentra regulado en el Acuerdo número 1118 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Y su administración corresponde a la dirección general financiera a través del departamento patronal, y sus divisiones: División de inspección, División de recaudación y División de registro de patronos y trabajadores.

#### **4.5.1. Disposiciones generales**

En el régimen de seguridad social guatemalteco, el patrono está obligado a descontar las contribuciones de seguridad social a sus trabajadores, para enterarlas al Instituto junto con la contribución patronal, siendo por lo tanto, el patrono responsable del pago global de las cuotas propias y de la entrega de las descontadas a sus trabajadores.

Para cumplir con esta responsabilidad, todo patrono debe deducir a cada trabajador en el momento de pagar salario, el importe de la cuota que le corresponde, debiendo dejar constancia de las sumas descontadas individualmente en su contabilidad y registro de trabajadores y salarios. El cálculo de las referidas cuotas recaerá sobre el salario total del trabajador.



Se exceptúan los pagos que se hagan a la terminación del contrato o relación de trabajo en concepto de indemnización y compensación de vacaciones en dinero, el aguinaldo que se paga anualmente a los trabajadores, así como, la bonificación incentivo hasta por la cantidad fijada por la ley. Asimismo, no está afecto a las contribuciones del régimen de seguridad social, el salario que el patrono pague a sus trabajadores en concepto de complemento al subsidio por incapacidad temporal reconocida por el Instituto, por accidente o por enfermedad.

Las cuotas del Estado y de los patronos son de exclusivo cargo de uno y de otros; no pueden ser deducidas de los salarios de los trabajadores y es nulo ipso jure todo acto o convenio en contrario. Si por cualquier motivo las cuotas de los trabajadores no fueren descontadas oportunamente de sus salarios, serán a cargo exclusivo del patrono.

Con respecto a las contribuciones que el Instituto perciba del Estado, éstas no cubren ni incluyen las cuotas que deben pagar por separado las instituciones y las entidades que gozan de autonomía fiscal o financiera o que tengan patrimonio propio, ni las de los organismos vinculados con entidades o gobiernos de otros países, aunque reciban aporte económico del Estado; los cuales se reputan patronos distintos para los efectos de pago de cuotas y del cumplimiento de las demás disposiciones que se establezcan.



El Instituto debe intervenir en favor de los trabajadores en todos los casos en que tenga noticia de que se descuentan a éstos, sumas mayores de los que les corresponde pagar conforme a los reglamentos vigentes.

Procedimiento de gestión recaudatoria en período voluntario: García Oviedo expone: “... la acción recaudadora comprende dos períodos: uno voluntario y otro ejecutivo. En el primero la realización de los créditos se efectúa sin medida coactiva alguna, dentro de los plazos reglamentarios. El segundo, se inicia con la correspondiente diligencia de apremio, obteniéndose el cobro coactivamente, llegándose en su caso al embargo y adjudicación de bienes del deudor”.<sup>25</sup>

Como todo procedimiento de recaudación, el del sistema de seguridad social guatemalteco, tiene un período de recaudación voluntaria, que se manifiesta a través de un procedimiento donde se encuentra ausente la coacción y que se basa en la recolección de información a través de las planillas de seguridad social y pago de cuotas correspondientes.

#### **4.5.2. Planilla de seguridad social**

Declaración realizada por el patrono, del total de las cuotas que debe hacer efectivas al Instituto, por medio de las cuales se genera el derecho a prestaciones reglamentarias.

---

<sup>25</sup> García Oviedo, Carlos. **Derecho administrativo**, Pág. 404



Según la normativa reglamentaria, la planilla de seguridad social y sus aportes respectivos, así como las cuotas correspondientes a los salarios pagados dentro del mes calendario anterior, salvo que el Instituto establezca su propio calendario de pagos, deben ser entregadas al Instituto por todo patrono formalmente inscrito en el régimen de seguridad social, dentro de los 20 primeros días de cada mes.

En este caso, todos los trabajadores de los patronos inscritos en el régimen, deben figurar en las planillas de seguridad social y registros contables de sus respectivos patronos. En este sentido, todo patrono formalmente inscrito que tenga varios centros de trabajo, agencias o sucursales, deben presenta una planilla de seguridad social por cada uno de ellos.

#### **4.5.3. Planilla electrónica**

De conformidad con el Acuerdo número 19-2008 de la Gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, dentro de las políticas adoptadas para implementar la modernización en el área de recaudación de régimen de seguridad social guatemalteco, se ha considerado establecer un normativo para la transmisión validación y pago de planillas de seguridad social en forma electrónica, que faciliten el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden a la parte patronal, especialmente aquellas relacionadas con la presentación de la planilla de seguridad social y el pago de las contribuciones.





Para dicho fin, se ha contemplado iniciar un plan piloto voluntario, que de forma conveniente permita obtener una experiencia de funcionamiento, previo a la aplicación general.

El patrono que se incorpore al sistema de presentación de la planilla electrónica de seguridad social, lo realiza en forma definitiva, a través de la suscripción de un convenio de adhesión celebrado con la subgerencia financiera del Instituto, en el que se establece la aceptación de los procedimientos que implican adherirse a esta modalidad presentación de planillas de seguridad social, incorporados en el manual de procedimientos autorizados por la Gerencia.

El convenio de adhesión debe ser generado por el patrono utilizando la herramienta informática que el Instituto ponga a disposición en los servicios electrónicos el que debe ser impreso, firmado, sellado por el patrono o representante legal y presentado a la división de registro de patronos y trabajadores, al cual debe adjuntarse; fotocopia del documento de identificación de la persona que firma el convenio de adhesión, propietario o representante legal de la empresa y para el caso de personas jurídicas, copia simple del documento donde se acredita la representación legal de la persona que firma el convenio.

La presentación de la planilla de seguridad social en forma electrónica se realiza a través de internet utilizando el portal de servicios electrónicos del Instituto.



La división de registro de patronos y trabajadores autoriza al patrono el acceso a los servicios electrónicos, lo incorpora al sistema de transmisión, validación y pago de la planilla de seguridad social en forma electrónica.

Y desde ese momento el patrono es responsable de transmitir el archivo que contiene la información de la planilla de seguridad social por medio de los servicios electrónicos del Instituto, dentro del plazo establecido en la normativa vigente; verificar en los servicios electrónicos del Instituto que la planilla haya sido aceptada, y, realizar el pago de la obligación patronal dentro del plazo establecido. La validación del archivo se hace del conocimiento del patrono por medios electrónicos. Se da por aceptada la planilla electrónica de seguridad social una vez realizada la validación del archivo electrónico y habiéndose establecido que cumple con la estructura y normativa vigente, el sistema informático del Instituto efectúa el cálculo de la obligación patronal con base a la información proporcionada por el patrono y se aplican las tasas y porcentajes vigentes en la fecha a la que corresponde el período de la planilla aceptada. El patrono queda obligado a realizar el pago de la misma, para dar por satisfecha la obligación patronal.



#### **4.5.4. Pago de cuotas**

Para poder efectuar el pago de las cuotas correspondientes, la parte patronal debe presentar sus planillas de seguridad social pagar en cualquiera de las cajas receptoras que para el efecto habilite el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y en bancos del sistema debidamente autorizados. El pago de las cuotas puede efectuarse en efectivo con moneda de curso legal, con cheque de caja o gerencia a nombre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En la actualidad también puede hacerse dicho pago por banca virtual por medio de débito de cuenta propia. En este caso el sistema informático del banco solicita autorización al sistema informático del IGSS, para que el pago sea aceptado y cuando este se hace efectivo envía un mensaje confirmando la recepción del pago.

El sistema informático del IGSS valida la información recibida que sobre el pago le transmitan los bancos, registra el pago efectuado, marca el recibo y la planilla de seguridad social correspondiente como pagados, una vez se haya aceptado el pago por los medios establecidos.



## CAPÍTULO V

### **5. Ampliación de la cobertura personal de la protección social**

Quienes carecen de protección social suelen pertenecer a los sectores más débiles de la sociedad desde el punto de vista económico. El objetivo aunque a largo plazo consistiría en lograr que queden amparados por un sistema nacional que cubra la totalidad de la población, en cual puedan beneficiarse con el régimen de seguridad social.

En esta perspectiva el Estado debería fomentar el desarrollo de planes de microseguro de forma que facilite la posible integración en el sistema nacional y llegado el caso, la generalización de la cobertura obligatoria.

#### **5.1. El derecho a la seguridad social**

En los instrumentos internacionales adoptados por la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas se afirma que todo ser humano tiene derecho a la seguridad social. En la Declaración de Filadelfia (1944), la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció la obligación de la OIT en cuanto a extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.



En la recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, se establece que:  El seguro social debería proteger, cuando estén expuestos a riesgo, a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas que estén a su cargo.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948, se afirma que, toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social (Artículo 22), y se hace referencia específicamente al derecho a la asistencia médica y a los servicios sociales necesarios, a la seguridad en el caso de enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y desempleo, y a los cuidados y asistencia especiales a la maternidad y a la infancia (Artículo 25). En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, se reconoce, el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social (Artículo 9). Es decir que la aplicación práctica de este derecho exige una iniciativa de primer orden por parte del Estado y la comunidad. En los convenios de la OIT sobre la seguridad social se reconoce que en la práctica el ideal puede ser difícil de alcanzar.

Así, el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 exige que, por ejemplo, en el caso de las prestaciones de enfermedad y de vejez, las personas protegidas comprendan: categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, un mínimo del 50 por ciento de todos los asalariados; o categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes; o todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan los límites prescritos.



Estas alternativas se proponen facilitar la ratificación del Convenio por parte de los países, independientemente del tipo de sistema de seguridad social que posean. Los convenios más recientes, como el Convenio número 128 sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967 comprenden normas más rigurosas, pero ofrecen una opción similar.

El Convenio número 110 Sobre las Plantaciones, 1958 (y Protocolo, 1982), se aplica a los trabajadores contratados por empresas agrícolas en las regiones tropicales o subtropicales del planeta. En lo que se refiere a la seguridad social, sus normas son menos rigurosas que las del Convenio número 102 Sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952. Se exige que los trabajadores de las plantaciones estén amparados por las indemnizaciones por accidentes del trabajo y la protección de la maternidad, que engloba un mínimo de 12 semanas de licencia pagada.

En el Convenio también figuran disposiciones relativas a la asistencia médica. En el decenio de 1990, los nuevos instrumentos de la OIT trataron de promover el amparo de la seguridad social en favor de las personas que se hallaban fuera del ámbito del empleo asalariado ordinario. Por ello, en el Convenio número 177 sobre el Trabajo a Domicilio, 1996 se establece que la política nacional en materia de trabajo a domicilio deberá promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados respecto de la protección por regímenes legales de seguridad social y la protección de la maternidad.



La Recomendación número 184 que lo acompaña propone que la protección social se pueda lograr mediante la extensión y adaptación de los regímenes de seguridad social en vigor y/o mediante la creación de cajas o regímenes especiales.

La Recomendación número 189 Sobre la Creación de Empleos en las Pequeñas y Medianas Empresas, 1998 recomienda que se examine la legislación laboral y social, entre otras cosas, para determinar si la protección social abarca a los trabajadores de estas empresas, si existen disposiciones adecuadas para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social que cubran las eventualidades normativas y si es necesario adoptar medidas de protección social complementarias para los trabajadores de dichas categorías.

En el Convenio número 175 sobre el Trabajo a Tiempo Parcial, se afirma que los regímenes de seguridad social deben adaptarse de forma que los trabajadores a tiempo parcial gocen de condiciones equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo.

## **5.2. El problema de la falta de cobertura**

Una proporción muy elevada de la población de la mayoría de las regiones del mundo todavía no disfruta de ningún tipo de protección social o bien sólo se halla cubierta de forma muy limitada.



Este es el caso de la amplia mayoría de las personas en los países en desarrollo, e incluso en algunos de los países industrializados más ricos existen brechas importantes y crecientes en la protección social.

Los trabajadores de la economía informal no están amparados por la seguridad social debido a una serie de razones. Una de ellas es la dificultad extrema para recaudar sus cotizaciones y, según los casos, las de sus empleadores. Otro problema es que muchos de esos trabajadores son incapaces de aportar un porcentaje relativamente elevado de sus ingresos para financiar las prestaciones de seguridad social y no desean hacerlo puesto que estas prestaciones no satisfacen sus necesidades prioritarias.

Por lo general, entre sus prioridades inmediatas figuran la asistencia sanitaria, en especial en los casos en que las medidas de ajuste estructural han restringido el acceso a los servicios gratuitos. Piensan, por ejemplo, que las pensiones no constituyen una necesidad primordial, dado que para muchos de ellos la vejez les parece algo muy remoto y la idea de la jubilación algo quizá irreal. El desconocimiento de los sistemas de seguridad social y la desconfianza respecto al modo en que se gestionan se suman a sus reticencias a cotizar. Obviamente, el problema de la cobertura insuficiente no es nuevo, sobre todo en los países en los que un gran número de personas vive de la agricultura como medio de subsistencia.





Ahora bien, en los últimos años, las perspectivas de resolver, o al menos paliar, este problema se han vuelto mucho más difíciles, ya que una proporción cada vez mayor de la mano de obra urbana trabaja en la economía informal, entre otras razones como resultado del ajuste estructural. En América Latina y muchas otras partes del mundo en desarrollo, en los últimos años la mayor parte del incremento de la mano de obra urbana ha tenido lugar en la economía informal.

En la mayoría de los países de África, una proporción cada vez mayor de la mano de obra trabaja en la economía informal, lo que refleja en el mejor de los casos, el lento crecimiento del empleo asalariado, la migración masiva a las ciudades y la necesidad de los trabajadores de completar unos salarios cada vez más bajos con ganancias procedentes de la economía informal.

En el caso de Kenya, por ejemplo, el empleo informal representaba casi dos tercios del empleo urbano total en 1996, en comparación con sólo el 10 por ciento en 1972.<sup>26</sup> En varios países en desarrollo de Asia el empleo asalariado ha crecido sustancialmente, pero la economía informal sigue ocupando un lugar destacado prácticamente en todas partes. En la India, por ejemplo, si se incluye la agricultura, puede decirse que más del 90 por ciento de los trabajadores se hallan en el ámbito de la economía informal. Cabe señalar que la economía informal no es un sector propiamente dicho, en realidad se trata de un fenómeno que se puede encontrar prácticamente en todos los sectores. Además, afecta a los trabajadores de todas las categorías: asalariados, empleados por cuenta propia, trabajadores a domicilio, trabajadores familiares no remunerados, etc.

<sup>26</sup> Oficina internacional del trabajo. **Informe seguridad social: temas, retos y perspectivas**. Pág.30



La informalidad no se limita a las empresas a pequeña escala; en muchos países abarca el trabajo asalariado no reglamentado de toda la economía: en Argentina y en Brasil, por ejemplo, aproximadamente el 40 por ciento de los asalariados del ámbito urbano se ubican en el empleo informal.

En muchos países existe una proporción más elevada de mujeres que trabajan en la economía informal, hasta cierto punto debido a que es ahí donde pueden combinar con mayor facilidad el trabajo con la pesada carga de sus responsabilidades familiares y, en cierta medida, por otras razones conexas, por ejemplo la discriminación con que tropiezan en la economía formal.

Las estadísticas de la Organización Internacional Trabajo muestran que dos tercios de los países de los que se dispone de cifras por separado, la economía informal absorbe una parte más elevada del empleo total de mujeres en la economía urbana, que en el caso de los hombres.<sup>27</sup> Por lo general, la mujer tiende a permanecer atrapada en la economía informal durante buena parte de su vida activa, mientras que en el caso de los hombres es menos probable, al menos en los países industrializados.

Los trabajadores de la economía informal carecen de seguridad de empleo y de ingresos, o bien gozan de una seguridad muy precaria. Sus salarios tienden a ser muy bajos y a fluctuar más que los de otros trabajadores. Un breve período de incapacidad puede dejar al trabajador y a su familia sin los ingresos necesarios para vivir.

---

<sup>27</sup> *ibid.*



La enfermedad de un miembro de la familia puede acarrear gastos que destruyen el delicado equilibrio del presupuesto familiar. Con frecuencia, trabajar en la economía informal es peligroso de por sí, y el hecho de que las actividades se realicen en un contexto desreglamentado aumenta todavía más el grado de riesgo.

Las mujeres se enfrentan a desventajas adicionales debido a la discriminación relacionada con su función reproductora; por ejemplo, son víctimas de despido a raíz de su embarazo o cuando se casan. Aquellas que trabajan en la economía informal no cuentan con las salvaguardias y prestaciones relacionadas con la crianza de los hijos de las que en principio disfrutaban las asalariadas de la economía formal (por ejemplo: prestaciones familiares, licencia de maternidad pagada, interrupciones para la lactancia y ayudas para los gastos del cuidado de los hijos). Actualmente se reconoce de forma generalizada la necesidad urgente de encontrar medios efectivos para ampliar la protección social. En los últimos tiempos se ha producido un estancamiento en la proporción de mano de obra amparada. Comparando las tendencias económicas actuales, es muy posible que si no se logra adoptar medidas, se produzca una reducción en el índice de cobertura o incluso en las cifras absolutas de trabajadores protegidos, como ha ocurrido en partes del África.

### **5.3. Adopción de políticas con miras a ampliar la cobertura**

Al margen del mundo industrializado, los responsables de la adopción de políticas han encontrado remedios muy contados para paliar la ausencia de protección social.



Es posible que esto se deba al carácter inadecuado de las políticas vigentes en materia de protección social, a la insuficiencia de los esfuerzos realizados para aplicar dichas políticas, o bien a que la ausencia de protección social está relacionada con problemas económicos, sociales y políticos de alcance mucho mayor. Si los responsables de la adopción de políticas definen el problema con una perspectiva excesivamente limitada, las posibilidades de encontrar soluciones viables se pueden ver fuertemente reducidas, por consiguiente, es necesario considerar debidamente el amplio contexto en el que han de operar los sistemas de seguridad social.

#### **5.4. Ampliación de la cobertura personal de la protección social**

El capítulo III del Informe la Conferencia Internacional del Trabajo 89.<sup>a</sup> reunión 2001 examina cuatro formas principales de ampliar la protección social, esto es, ampliar el seguro social obligatorio, promover el microseguro, establecer sistemas universales y proporcionar prestaciones supeditadas a una comprobación de los recursos.

El término microseguro, “hace referencia a la habilidad para manejar activos líquidos a pequeña escala (tanto por medio de los ingresos como de los gastos), no al tamaño del plan, aunque a menudo dichos planes son, de hecho locales y cuentan con un número de miembros muy limitado.”<sup>28</sup> El principal objetivo de muchos de estos planes es ayudar a sus miembros a hacer frente a gastos médicos impredecibles. Por lo general no aspiran a facilitar un seguro de salud global, y menos aún a pagar prestaciones en sustitución de los ingresos.

---

<sup>28</sup> *Ibid.* Pág. 36



En los países industrializados, los sistemas de seguro social obligatorios están bien establecidos, pero en algunos países es necesario adoptar medidas firmes para evitar que se reduzca el alcance de los mismos debido a la informalidad de los mercados de trabajo. En la mayor parte de los países de ingresos medianos pudiera ser posible incorporar en el sistema nacional de seguro social obligatorio, a nuevos grupos que carecen de protección.

Sin embargo, en algunos países de ingresos medianos y en particular en los países de ingresos bajos también pudiera ser necesario promover sistemas de microseguro para que queden amparados determinados grupos de la economía informal que tienen cierta capacidad contributiva. Las prestaciones y servicios universales y supeditados a una comprobación de los recursos, constituyen otra forma de proporcionar seguridad social a la población. Cuando no hay recursos nacionales para financiar estas prestaciones, comunmente en los países con ingresos bajos, se dispone a disposición a veces recursos internacionales, especialmente en épocas de crisis.

En general, es necesario adoptar un enfoque integrado a nivel nacional, proporcionar vínculos entre diversos mecanismos y políticas para evitar el peligro de un sistema de dos velocidades: para los que están incluidos en el sistema nacional y para los que quedan excluidos del mismo.



## **5.5. Financiación sostenible de la protección social**

El informe VI de la OIT, seguridad social, temas, retos y perspectivas señala que la ampliación de la protección social requerirá un incremento de la financiación nacional, así como nuevas formas de financiación a nivel local y mundial. En el plano nacional, la financiación podría incrementarse a través de una mejor recaudación de las cotizaciones y de los impuestos existentes en materia de seguridad social. La financiación por distribución sería probablemente más adecuada para las prestaciones a corto plazo, tales como las prestaciones por enfermedad y las prestaciones de maternidad.

En el caso de las prestaciones de vejez, está visto que la financiación por distribución y la capitalización anticipada, son vulnerables a los cambios demográficos. A nivel local, se debería dar mayor importancia a los recursos de que disponen los gobiernos locales, así como a la utilización de la capacidad contributiva de los trabajadores de la economía informal a los regímenes de microseguro. La sostenibilidad financiera de estos regímenes puede reforzarse mediante diversos mecanismos, tales como el establecimiento de un fondo común, el reaseguro y algún tipo de afiliación a sistemas de seguro social obligatorio. A nivel mundial, se podrían buscar nuevas fuentes para financiar algún tipo de protección social básica para todos y adoptar medidas para hacer frente a las consecuencias de las crisis.



## 5.6. Prestaciones de desempleo y promoción del empleo

Se calcula que a finales de 1998 había 1.000 millones de trabajadores o un tercio de la población activa mundial, ya sea desempleado o subempleado, el número real de personas desempleadas, esto es, personas que están disponibles para trabajar o buscan trabajo pero no logran encontrarlo, se situaba en alrededor de 150 millones.

Además, entre el 25 y el 30 por ciento de los trabajadores de todo el mundo estaban subempleados, es decir que trabajaban un número de horas sustancialmente inferior a la jornada de tiempo completo, pero deseaban trabajar más o ganaban menos que el salario mínimo vital.

Como resultado de la crisis financiera asiática, uno de cada 20 trabajadores de la República de Corea perdió su empleo durante los nueve meses comprendidos entre el mes de noviembre de 1997 y el mes de julio de 1998 y el desempleo manifiesto ascendió drásticamente del 2,3 al 8 por ciento a finales de 1997 y a comienzos de 1999.

Los sistemas de prestaciones de desempleo protegen a los trabajadores en los países industrializados y a cierto número de países en desarrollo con ingresos medios.



En la mayoría de los países en desarrollo no hay prestaciones de desempleo propiamente dichas, pero algunos de los trabajadores desempleados pueden llegar a conseguir una cantidad limitada de trabajo remunerado en programas con alto coeficiente de mano de Seguridad social: temas, retos y perspectiva sobre. Probablemente no más de un cuarto de los desempleados en todo el mundo tienen derecho a percibir prestaciones de desempleo.

En el sistema de seguridad social en Guatemala, aún no se cuenta con propuestas para este tipo de ampliación en la cobertura o prestación que en determinado momento pueda brindarse por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.







## CAPÍTULO VI

### **6. Importancia del derecho a la seguridad social en un sistema de redistribución del ingreso nacional**

El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales de la institución.

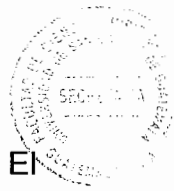
#### **6.1. Base legal**

Con relación a los recursos y sistema financiero, en el Artículo 38 de la Ley Orgánica de Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se norma que: El régimen de seguridad social debe financiarse así: a) Durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, o a parte de ella, por método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores, de los patronos y del Estado; b) Cuando incluya a toda la población, a base del método de una sola contribución proporcional a los ingresos de cada habitante que sea parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, conforme lo establecido en el Artículo 27; y también con los aportes del Estado, si éstos fueran necesarios; y, c) Durante las etapas intermedias no previstas en los dos incisos anteriores, por los métodos obligatorios que determine el Instituto.



En el Artículo 9, de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social queda clara la lógica de la redistribución del Ingreso que permea la ley orgánica del IGSS: a) Las tres partes deben contribuir a sufragar el costo total de los beneficios que en determinado momento se den, en la siguiente proporción: trabajadores 25%, patronos 50%; Estado 25%... Sin embargo, dichas proporciones pueden ser variadas si se trata de la protección contra riesgos, dichas proporciones o de los trabajadores que solo devenguen el salario mínimo, en cuyos casos el Instituto queda facultado para poner la totalidad de las cuotas de trabajadores y de patronos a cargo exclusivo de estos últimos; o si se trata de trabajadores que por su elevado nivel de salarios tienen mayor capacidad contributiva, que el promedio de trabajadores en cuya circunstancia se pueden elevar sus cuotas, pero en ningún momento éstas pueden ser mayores que las de sus respectivos patronos, o en los demás casos en que con criterio razonado lo determine el Instituto. Las cuotas de patronos no pueden ser deducidas de los salarios de los trabajadores y es nulo ipso jure todo acto o convenio en contrario. Con respecto a la cuota del Estado, en el Artículo 40 se establece en la parte conducente que: La cuota del Estado como tal como patrono se debe financiar con los impuestos que al efecto se creen o determine.

Con el objeto de que el Instituto perciba siempre la cuota exacta del Estado que le corresponda como tal y como patrono, debe coordinar permanentemente sus actividades con las entidades y organismos encargados de la formación y fiscalización del presupuesto nacional de ingresos y egresos, y relatar con suficiente anticipación las cargas que su sostenimiento pueda implicar a la hacienda pública.



En el Artículo 43 de la Ley Orgánica de Instituto de Seguridad Social, establece: El Instituto queda facultado para aplicar el sistema financiero de reparto o el de capitalización colectiva y otro estime conveniente a cualquiera de las diversas clases de beneficios.

No obstante, debe orientar sus actividades hacia el establecimiento de sistemas financieros más simples, más eficientes y de mayor sentido social, como el llamado presupuesto social.

En el Artículo 47 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se establece que el IGSS debe formular y coordinar cada año sus planes de inversiones y su política en general; a) Las actividades del Banco de Guatemala, de modo constante, a efecto de colaborar con este en la creación y mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional; y b) Las actividades de las empresas de seguros privados, propiedad del Estado o de particulares, por lo menos cada año, con el objeto de que todos los sistemas de seguros se complementen y estimulen recíprocamente.



En el Artículo 49 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se hace mención de los fondos destinados a capitalizar obligaciones que deben invertirse de conformidad a las reglas siguientes: a) Siempre deben colocarse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, y sólo en igualdad de circunstancias debe preferirse la inversión que al mismo tiempo contribuya a llenar finalidades de carácter social; b) No pueden hacerse operaciones con fines de especulación, de ninguna naturaleza; c) No pueden concederse préstamos directos a ninguno de los tres organismo del Estado ni a las municipalidades.

## 6.2 Definición de distribución del ingreso

“Es la acción y efecto de distribuir (dividir algo entre varias personas, dar a algo el destino conveniente, entregar una mercancía). El término, que procede del latín distributio, es muy habitual en el comercio para nombrar al reparto de productos.”<sup>29</sup>

Este concepto se usa en el contexto de la economía y las finanzas públicas. Manera en que se reparte el ingreso total de una sociedad. “Cuando el reparto tiene lugar entre los factores de la producción, se habla de distribución funcional del ingreso y adopta la forma de beneficios, rentas, intereses y salarios. Cuando el reparto del ingreso tiene lugar entre los individuos se habla de distribución personal del Ingreso. “<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> <http://www.albedrio.org/htm/documentos/CarlosBarreda-001> Guatemala: **crecimiento económico, pobreza y redistribución** Pág. 9 (20 de agosto de 2013)

<sup>30</sup> **Ibid**



La Teoría de la Distribución del Ingreso, es una rama de la teoría económica que intenta explicar cómo se determinan los precios de los factores de la producción y por tanto, el ingreso que ellos reciben.

En cambio, la distribución personal del ingreso no está formalmente incluida en la teoría económica porque depende de las condiciones institucionales, tributarias y sociales existentes en cada país. “Es un indicador económico global que muestra la relación entre la población y el ingreso nacional en un periodo determinado. Muestra la forma en que se distribuye el ingreso nacional entre los diferentes factores de la producción (tierra, trabajo, capital y organización). De esta manera, a la tierra le corresponde la renta; al trabajo, el sueldo y el salario; al capital, la ganancia y el interés; y a la organización, el beneficio. El conjunto de sueldos, salarios, ganancias, intereses y rentas forman el ingreso nacional, que se distribuye entre todos aquellos que contribuyen a crearlos”.<sup>31</sup>

### **6.3. La distribución del ingreso en América Latina**

Durante la última década, América Latina se caracterizó en general por una significativa recuperación de la actividad económica, que ha permitido mitigar en cierta medida los efectos regresivos que las políticas neoliberales habían tenido sobre sus indicadores sociales durante los años noventa. El propósito de este apartado es el analizar cómo ha impactado este proceso específicamente sobre la distribución y concentración del ingreso en la región.

---

<sup>31</sup> Velásquez, Eduardo. **Ob.Cit.** Pág.25



La desigual distribución de los ingresos ha sido un rasgo sobresaliente de la estructura económica y social de América Latina a lo largo de su historia. La situación distributiva empeoró considerablemente desde los años ochenta conduciendo a que la región presente en la actualidad niveles de inequidad muy elevados en términos internacionales. No obstante, durante la última década se ha producido un cambio, “ el significativo crecimiento que experimentaron la inmensa mayoría de las economías latinoamericanas conjuntamente con el desarrollo de programas sociales de envergadura en diversos países, posibilitaron una modificación de la tendencia en materia distributiva”.<sup>32</sup>

Los países latinoamericanos han presentado históricamente una estructura distributiva claramente inequitativa. En base a la más reciente información disponible, se constata que en el conjunto de América Latina el 40% de los hogares de menores recursos percibe, en promedio, un 15% de los ingresos totales, a la vez que el 10% más rico concentra el 34% de los mismos (CEPAL, 2009).

Dichos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

---

<sup>32</sup>Centro de investigación y formación de la República Argentina, **El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la estructura distributiva, 2011.** Pág. 5



#### 6.4. División de tributos

La división de los tributos, a efecto de ubicar concretamente en cual de ellos se encuentra ubicadas las cuotas de seguridad social.

- a) **Contribuciones:** Cuando el Estado, no obstante satisface una necesidad común para toda la colectividad, como cuando construye un sistema de drenajes, cuya finalidad indudablemente es mejorar las condiciones de vida de todos los individuos, pero en segundo lugar satisface también una necesidad particular. En este caso estaremos ante la forma de tributo denominado contribución;
- b) **Impuestos:** Para el autor Lello Gangemi, "impuesto se define jurídicamente como "la prestación pecuniaria que un ente público tiene el derecho de exigir en virtud de su potestad de imperio, originaria o derivada, en los casos, en la medida y en las formas establecidas por la ley con la finalidad de conseguir los medios necesarios para el desarrollo de su actividad."<sup>33</sup>

Existen servicios públicos que el Estado no puede dejar de prestar a la colectividad y de los que se desconocen fundamentalmente el grado de utilidad o beneficio que cada individuo obtiene en particular, como para poder exigirles que cooperen proporcionalmente a la ventaja individual que el servicio les proporciona. La obligación de administrar justicia que tiene el Estado y en la cual es indeterminable el beneficio que puede recibir cada individuo dentro de la colectividad.

---

<sup>33</sup> Gangemi, Lello. **Tratado de hacienda pública.** Pág.36





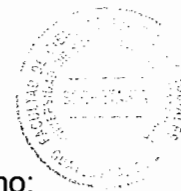
- c) **Tasas:** Cuando el Estado satisface las necesidades a través de prestaciones que concede exclusivamente a cada uno de los usuarios, en forma individual y personal, estamos ante la tributación denominada tasa. En este caso, el beneficiario por la prestación del servicio por parte del Estado, soporta, si no en todo, por lo menos la mayor parte del gasto público que implica el mantenimiento de dicho servicio, toda vez que se permita una mayor determinación del beneficio individual, pues las prestaciones benefician de forma directa a determinadas personas. Un ejemplo de un servicio que se concede en contraprestación por la tasa es el alumbrado público, que viene incluido en el recibo de energía eléctrica que se cancela al proveedor de este servicio.

En este sentido Giannini define a la tasa como: “La prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida en que se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado”.<sup>34</sup>

- d) **Arbitrios:** A estos se les ha definido como el tributo creado por el Congreso de la República en el que el sujeto activo son las municipalidades; para sufragar parte de sus gastos, sin que dichos fondos tengan un destino determinado.

---

<sup>34</sup> **Ibid**, Pág. 47



En este sentido se pronuncia Guillermo Cabanellas al definir los arbitrios como: “Ciertos medios ordinarios o extraordinarios que se conceden a los municipios y en ocasiones a la provincia, para arbitrar o allegar recursos con que cubrir sus atenciones.”<sup>35</sup> Coincidiendo también con lo que al respecto define el Diccionario de la Real Academia Española al establecer al arbitrio como: Derechos o imposiciones con que se arbitran fondos para gastos públicos, por lo general municipales.

#### **6.5. Ubicación de las cuotas de seguridad social atendiendo a las diferentes categorías tributarias**

En resumen se puede señalar como características determinantes en cada especie tributaria, en primer lugar al impuesto, que aplica conforme la capacidad contributiva del individuo; a la contribución, en que el costo del servicio es indivisible en parte; la tasa, en que el costo del servicio se determina fácilmente; y el arbitrio, como un impuesto exclusivo atribuido a las municipalidades, sin destino determinado.

Establecido lo anteriormente, toca ahora ubicar en que especie tributaria se encuentran involucradas las cuotas de seguridad social; estimé necesario mencionar previamente las formas de tributación generalmente aceptadas, porque considero que teniendo un panorama completo sobre las mismas, resulta mucho más sencillo ubicar en cual de estas formas de tributación se encuentran ubicadas las cuotas de seguridad social.

---

<sup>35</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. tomo I. Pág. 98



En ese orden de ideas, analice que es acertado ubicar dichas cuotas dentro de la especie tributaria denominada contribución, pero del tipo de contribución denominada doctrinariamente como contribuciones especiales, tomando estas como las obtenidas de un grupo determinado de individuos para satisfacer necesidades especiales, inherentes al grupo mismo de contribuyentes. Es decir, que constituyen un tributo cuyo producto es aplicado exclusivamente en beneficio de aquellos que lo pagan, favoreciendo nada más a ese grupo.

En ese sentido se manifiestan autores como Carlos Guilliani Fonrouge, al definir a la contribución como: “La prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.”<sup>36</sup>

Entre las contribuciones, Fonrouge considera incluidos los tributos destinados a financiar la seguridad social, criterio compartido como autora del presente trabajo de tesis agregando únicamente que, constituyen un tipo de contribución especial, toda vez que recae sobre ciertas clases sociales, porque su importe el Estado, representado en este caso por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, lo destina a un servicio que va a favorecer a los mismos contribuyentes o afiliados.

---

<sup>36</sup>Guilliani, Carlos. **Derecho financiero**. Pág. 265.



## **6.6. Análisis del presupuesto de ingresos y egresos aprobado para el ejercicio fiscal del año 2013 por ASIES**

El presente año fiscal 2013 se aprobó la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil trece, mediante el Decreto número 30-2012 del Congreso de la República.

La Constitución Política de la República establece en el Artículo 237, que El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, debe incluir la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.

Se agrega en el Artículo 238 que La Ley Orgánica del Presupuesto regula la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Por su parte, la mencionada Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República; indica en el Artículo 8 que los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales.



Se agrega en el Artículo 10 de la citada ley, en los presupuestos de egresos se utilizará una estructura programática coherente con las políticas y planes de acción del gobierno de la República de Guatemala, que permita identificar la producción de bienes y servicios de los organismos y entes del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación con sus fuentes de financiamiento.

El Organismo Ejecutivo debe presentar el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá, y este debe aprobarlo a más tardar el 30 de noviembre, si vencido este plazo el Congreso de la República no hubiere aprobado el presupuesto para el próximo ejercicio fiscal, regirá el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso (Artículos 23 y 24 de la citada Ley).

En el marco de esta base legal que regula lo relativo al presupuesto de ingresos y egresos del Estado se considera necesario hacer un análisis del presupuesto del Estado que el Organismo Ejecutivo somete a consideración del Congreso de la República para su aprobación, a fin de verificar las prioridades en la asignación de recursos.



## **6.7. El presupuesto de ingresos y egresos del Estado**

El presupuesto de ingresos y egresos para el año 2013 asciende a la cantidad de Q66,985.4 millones, superior en 12.5% al aprobado para 2012 (Q59,547.2 millones). A continuación ASIES, hace una revisión de los principales aspectos de la iniciativa sometida a consideración del Congreso de la República para su aprobación en su momento.

### **6.7.1. Los ingresos fiscales**

La proyección de ingresos fiscales para el año 2013 está basada en la entrada en vigencia de la actualización fiscal aprobada a inicios del año 2012 por el Congreso de la República, la cual tiene como uno de sus principales componentes la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, y del cual se espera el mayor incremento en la recaudación prevista para el presente año. Los elementos de esta actualización tributaria son:

a) Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta; b) Impuesto a la primera matrícula; c) Ley Aduanera Nacional; d) Reformas a la Ley del IVA; e) Reformas a la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos; f) Reformas a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado.



### **6.7.2. Las asignaciones de gasto**

Debido a los altos niveles de rigidez del gasto público en Guatemala, principalmente por las preasignaciones de recursos a destinos preestablecidos en la Constitución Política de la República y en la legislación de distintos impuestos, existe una fuerte tendencia a que la estructura del gasto se mantenga relativamente constante.

Esta situación prevalece en el presupuesto aprobado para 2013, por cuanto el Ministerio de Finanzas Públicas estima que el 40% de los ingresos corrientes del año corresponde a las asignaciones por Aportes Constitucionales, IVA-PAZ, a las distintas entidades autónomas, y de otros impuestos específicos. Otro 40% de estos recursos corresponde a los pagos por servicio de la deuda pública y remuneraciones de los servidores públicos.

Es así como solo la menor proporción de los ingresos corrientes y los recursos del endeudamiento público pueden destinarse a las prioridades de cada administración gubernamental.



El programa de gobierno 2012-2016 fue denominado agenda nacional del cambio y está compuesta por 5 ejes prioritarios:

- a) Seguridad democrática y justicia
- b) Desarrollo económico Competitivo
- c) Infraestructura productiva para el desarrollo
- d) Inclusión social
- e) Desarrollo rural sostenible

Estas prioridades debieran reflejarse en las asignaciones de gasto incluidas en el presupuesto 2013, al menos en lo que respecta a los recursos de libre asignación antes mencionados. No obstante, la priorización que necesariamente se impone en un contexto de recursos insuficientes y la negociación política que tiene lugar en el Congreso de la República para la aprobación del presupuesto, influyen en los destinos finalmente aprobados lo cual ocasiona que no necesariamente se cumplan las prioridades del programa de gobierno.

Desafortunadamente el presupuesto sometido a consideración del Congreso de la República no incluye una clasificación de los recursos en función de los ejes del programa de gobierno, a fin de verificar las asignaciones de cada área.





“La aprobación de la actualización tributaria en 2012 permitió un importante incremento de la disponibilidad de los ingresos fiscales en 2013, pero la incertidumbre que prevalece hasta el momento acerca de la recuperación de la actividad económica mundial, sugiere la posibilidad de que el aumento proyectado de 15.5% en el total de los ingresos tributarios y de 47.4% en el Impuesto sobre la Renta no se alcance.”<sup>37</sup>

La meta de recaudación prevista en el presupuesto depende fuertemente de la efectividad de la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta (el 71% del incremento previsto en los ingresos corresponde al aumento esperado en este impuesto), pero la misma puede verse afectada por la posible suspensión parcial o total de la nueva legislación a consecuencia de recursos de inconstitucionalidad interpuestos en su contra por parte de quienes se vean afectados por dichas disposiciones.

“En caso de no cumplirse los supuestos macroeconómicos que respaldan la proyección de ingresos, se corre el riesgo de que algunas asignaciones de gasto queden desfinanciadas y por lo tanto deban hacerse ajustes en el gasto, o bien, de que se acuda a endeudamiento adicional para cubrir el faltante de ingresos.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>Departamento de Investigación y Consultoría Económica de ASIES. **Análisis del presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2013.** Pág. 21

<sup>38</sup>**Ibid.** Pág. 21



## 6.8. Los mecanismos de redistribución del ingreso son débiles

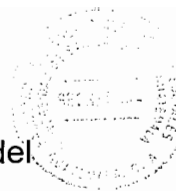
El incremento de la pobreza se refuerza por un “Estado débil que reproduce la desigualdad en la medida en que no impulsa ningún mecanismo redistributivo; la tributación es baja e injusta, el gasto, la inversión social y las políticas rurales insuficientes; los salarios son bajos y la cobertura en educación, salud y seguridad.”<sup>39</sup>.

El bajo nivel de ingresos tributario afecta decisivamente la disponibilidad de recursos para que el Estado pueda impulsar una fuerte política redistributiva destinando más recursos para educación, salud, seguridad y desarrollo rural, es decir financiar el desarrollo y la reducción de la pobreza. El sistema tributario se caracteriza por la insuficiencia de recursos, persistente déficit fiscal e inequidad en la estructura tributaria, lo cual se refleja en un limitado gasto e inversión pública, sobre todo en los sectores sociales. El resultado de los últimos años apunta a un debilitamiento y disminución de los ingresos tributarios del Estado.

En cuanto lo anteriormente descrito, cabe mencionar que mediante los Decretos número 4-2012 y número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, dió paso para el fortalecimiento de la estructura tributaria.

---

<sup>39</sup> Prensa Libre. **La oportunidad de Centroamérica.** (14 de octubre de 2007)



Como lo establece el tercer considerando del Decreto número 30-2012, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil trece, el espíritu de los mismos es brindar apoyo importante a la política fiscal, permitiendo orientar mayores recursos hacia intervenciones estratégicas que mejoren la calidad de vida de la población.

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

En relación al presente trabajo de tesis, he descrito la importancia del derecho a la seguridad social mediante un sistema de redistribución del ingreso nacional en Guatemala, del cual constitucionalmente el Estado es garante por medio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, con expectativas de la recaudación fiscal mediante los mecanismos de los tributos establecidos en los Decretos número 4-2012 y Decreto número 10-2012, del Congreso de la República.



Esto debiera ser objeto de propuesta de una política de redistribución del ingreso nacional, mediante el cual se asigne un presupuesto de egresos para gastos de funcionamiento al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social por el cual el Estado garantice a la población laboralmente activa y que cuente con este derecho protección a la salud, que garantice su vejez en cuanto se cumpla con los requisitos legales, que para gozar de los beneficios que conlleva con esta, así mismo otros beneficios que el afiliado o dependientes puedan gozar o ampliar la cobertura como sería el caso de una prestación en el rubro de desempleo que pueda aminorar los problemas económicos de un afiliado al encontrarse en esta situación.





## CONCLUSIONES

1. El gobierno de Guatemala al establecer prioridades no siempre concede una atención adecuada al régimen de seguridad social, cuyos beneficios rara vez se encuentran en una posición de fuerza desde el punto de vista político, esto se ve reflejado en la desigual distribución de los ingresos, en cada ejercicio fiscal.
2. Quienes carecen de la cobertura mediante el régimen de seguridad social, suelen pertenecer a los sectores más débiles de la sociedad desde el punto de vista económico, por ello se considera que la protección social se encuentra cubierta en una forma muy limitada.
3. En Guatemala actualmente las prestaciones en cuanto al régimen de seguridad social se enmarcan en enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez y sobrevivencia sin embargo, en países desarrollados estas prestaciones han sido superadas por ejemplo cumplen con una cobertura por desempleo.
4. El propósito del régimen de seguridad social, es la integración social y la preservación de la dignidad humana, mediante las prestaciones a que tiene derecho el afiliado, asegurado o pensionado, así como los beneficiarios, todo ello previo pago de las contribuciones actualmente establecidas.



5. Mientras la demanda de trabajo sea débil, pocas personas obtendrán trabajos decentes y la mayoría dependerá de trabajos no protegidos y mal pagados, por el contrario, si la demanda de trabajadores aumenta, serán más los trabajadores que podrán esperar obtener empleos mejor pagados y, por lo general, más protegidos en la economía estructurada, y son los que tendrán como parte de prestaciones laborales el derecho al seguro social.



## RECOMENDACIONES

1. El Estado como encargado de intervenir en la financiación del régimen de seguridad social, podría incrementarla a través de una mejor recaudación de los impuestos y con la creación de regímenes contributivos voluntarios para las personas de edad avanzada, que no es de esperar que se ganen la vida, así también a la persona que estando necesitadas y se encuentren físicamente aptas y que por el tipo de trabajo no cuenten con ello, con el fin de cumplir con lo establecido en la norma constitucional que hace este régimen obligatorio.
2. El gobierno de Guatemala, como objetivo a largo plazo mediante políticas públicas de reforma a la salud, logre que más personas queden amparadas por un sistema nacional que cubra la totalidad de la población, o toda la fuerza de trabajo, según sea el caso; en el cual puedan beneficiarse de las prestaciones del régimen de seguridad social.
3. El Estado, puede facilitar y prestar apoyo al régimen de seguridad social, mediante la captación de ingresos, fomentando el desarrollo mediante planes de ampliación de la cobertura para dar respuesta a las necesidades en materia de seguridad social.





4. El gobierno de Guatemala, debería tomar como base la experiencia de los países que han implementado la ampliación de cobertura del régimen de seguridad social, debido a que la tarea de ampliar la protección social requerirá todo el apoyo público que pueda concederse, para una reforma en la perspectiva de seguridad social.
  
5. El gobierno de Guatemala, al aplicar una redistribución del ingreso nacional, puede contribuir a facilitar el progreso con miras a garantizar que todos los trabajadores y sus familias disfruten de una protección social digna.



## BIBLIOGRAFÍA

ASIES, Departamento de Investigación y Consultoría Económica. **Análisis del presupuesto de ingresos y egresos del Estado de 2013**. Guatemala, 2012.

BARREDA, Carlos. **La oportunidad de Centroamérica**. Prensa Libre, 14 de Octubre de 2007.

BERGANZA, Gustavo, **Compendio de historia de Guatemala 1944-2000**. Editor General, Guatemala, 2000.

CABANELLAS, GUILLERMO. **Diccionario de derecho usual**. Editorial Heliasta 1973.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. **El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la estructura distributiva**. Argentina 2011.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Jaime Mauricio, **Faltas contra las leyes de trabajo y previsión social**. Folleto I Jornadas de derecho laboral, Guatemala 2005.

FERNÁNDEZ, Luis, **Derecho laboral guatemalteco**. 2ª. Edición, Guatemala, 2000.

GANGEMI, Lello. **Tratado de hacienda pública**. Volumen I, Editorial de derecho financiero, España, 1981.

GUILLIANI FONROUGE, Carlos. **Derecho financiero**. Volumen I, Ediciones Desalma, Argentina.

<http://www.albedrio.org/html/documentos/CarlosBarreda-001> Guatemala: crecimiento económico, pobreza y redistribución.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Diagnóstico de salud**. Guatemala, 2012



MONTERROSO PORTILLO, Evelyn Griselda. **Deficiencias jurídico financieras del régimen de seguridad social guatemalteco y su afectación a la cobertura universal.** Trabajo de tesis, Universidad San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2010.

Oficina Internacional del Trabajo, **Informe VI seguridad social: temas, retos y perspectivas.** Conferencia Internacional del Trabajo 89.ªreunión.Ginebra, 2001.

RUÍZ, Ángel. **Nuevo Derecho a la seguridad social.** 7ª Edición. México, 1997

SOSA GONZALEZ, Celso. **El financiamiento de la seguridad en Guatemala y la necesidad de modernizar su estructura.** Trabajo de tesis, Universidad San Carlos de Guatemala, 2011.

VALENZUELA HERRERA, Augusto. **Seguridad social en Guatemala.** [www.valenzuela-herrera.com](http://www.valenzuela-herrera.com). Guatemala, 18 de julio 2013.

VELÁSQUEZ CARRERA, Eduardo Antonio. **El régimen de la seguridad social en Guatemala.** Ediciones CEUR-USAC, Guatemala, 1997.

## Legislación

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

**Código de Trabajo.** Decreto número 1441 del Congreso de la República.

**Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil trece.** Decreto número 30-2012 del Congreso de la República.

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



**Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social.**  
Acuerdo número 1123 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

**Reglamento de Prestaciones en Dinero.** Acuerdo número 468 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

**Reglamento Sobre Atención Médica.** Acuerdo número 466 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

**Reglamento Sobre Protección a Enfermedad y Maternidad.** Acuerdo número 410 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

**Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia.**  
Acuerdo número 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

**Reglamento Sobre Recaudación de Contribuciones al Régimen de Seguridad Social.** Acuerdo número 118 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.