

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

**REFORMAS LEGALES PARAMÉTRICAS AL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y
SOBREVIVENCIA DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL GUATEMALTECO**

GEOVANNA FRINNEE ESTRADA SAMAYOA

GUATEMALA, MARZO DE 2016

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

**REFORMAS LEGALES PARAMÉTRICAS AL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y
SOBREVIVENCIA DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL GUATEMALTECO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

GEOVANNA FRINNEE ESTRADA SAMAYOA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, marzo de 2016

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

DECANO:	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

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).



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12 GUATEMALA, C.A.



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 18 de marzo de 2013.

ASUNTO: GEOVANNA FRINNEE ESTRADA SAMAYOA, CARNÉ No. 199816984, solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 20121736.

TEMA: "REFORMAS LEGALES PARAMÉTRICAS AL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL GUATEMALTECO".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor de tesis al Licenciado MARLON ANÍBAL ROSALES, Abogado y Notario, colegiado No. 11002.

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
Stamp: UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, GUATEMALA, C.A.

Adjunto: Nombramiento de Asesor cc.Unidad de Tesis BAMO/iy.

LIC. MARLON ANÍBAL ROSALES
COLEGIADO 11,002
AVENIDA REFORMA 7-62 ZONA 9, EDIFICIO ARISTOS REFORMA, OFICINA 1003
GUATEMALA, CENTRO AMÉRICA



Guatemala, 31 de agosto de 2015.

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



Doctor Mejía Orellana:

En cumplimiento de la designación recaída en el suscrito para asesorar el trabajo de tesis intitulado **“Reformas Legales Paramétricas al Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del Régimen de Seguridad Social Guatemalteco”** presentado por la estudiante GEOVANNA FRINNEE ESTRADA SAMAYOA, al respecto me permito exponer lo siguiente:

El trabajo de tesis realizado por la bachiller Estrada Samayoa cumple satisfactoriamente con los objetivos trazados en la investigación, tanto en el contenido como en los aspectos fundamentales de la misma, lo cual fue cotejado con el plan inicial, toda vez que, utilizó las metodologías planteadas en el mismo, ya que inició haciendo un análisis general sobre la creación de los seguros sociales y su evolución, hasta llegar al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, exponiendo su funcionalidad y sus programas, específicamente el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia.

Es importante señalar que expone cómo funcionan los sistemas de pensiones, específicamente la importancia que conlleva realizar estudios actuariales, los cuales van determinando si es necesario continuar con los parámetros actuales o la necesidad de modificaciones leves o profundas, que permitirán a largo plazo contar con un sistema de pensiones que beneficiar a los afiliados al régimen de seguridad social en Guatemala.

El trabajo de investigación explica de manera ordenada por qué las normas que regulan el programa de IVS del IGSS, están escritas correctamente, asimismo, explica la interpretación que debe darse tomando en cuenta todos los aspectos desarrollados.

Me permito concluir que el trabajo de investigación llena los requisitos establecidos en el Artículo 32 de la Normativa para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y que a la vez constituye un trabajo de suma importancia derivado a la falta de conocimiento profundo sobre el derecho de

Lic. Marlon Anibal Rosales
Abogado y Notario

LIC. MARLON ANÍBAL ROSALES
COLEGIADO 11,002
AVENIDA REFORMA 7-62 ZONA 9, EDIFICIO ARISTOS REFORMA, OFICINA 1003
GUATEMALA, CENTRO AMÉRICA



la seguridad social. Por lo anterior, el trabajo de investigación puede proseguir con el trámite de rigor.

Respetuosamente,



Lic. Marlon Anibal Rosales
Abogado y Notario





USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de febrero de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante GEOVANNA FRINNEE ESTRADA SAMAYOA, titulado REFORMAS LEGALES PARAMÉTRICAS AL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL GUATEMALTECO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.


Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO






DEDICATORIA

**A MIS HIJAS STEPHANIE E
ISABELLA:**

Porque ellas hacen que la vida valga la pena

A MI ESPOSO:

Por tu amor y apoyo, gracias

**A MIS PADRES
GEOVANNA SAMAYOA Y
ALFREDO ESTRADA (+)**

Por su amor incondicional y esforzarse por nosotros.

**A MIS HERMANOS LULU Y
JORGE:**

Porque la vida sin ustedes seria aburrida, los amo, de verdad son indispensables en mi vida mis amigos.

**A MIS ABUELOS MARÍA
ELENA (+) Y JORGE
MINOR**

Por inculcarnos valores, darnos amor y enseñarnos la importancia de estudiar.

A MI AMIGA MEREDITH:

Porque siempre estas allí para mí y a nuestro extraño modo.

A MIS AMIGOS

Por las lindas experiencias de crecimiento y enriquecimiento personal y la importancia de tener siempre un pensamiento positivo ante las situaciones de la vida.

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

Por la oportunidad de pertenecer a tan ilustre casa de estudios

**A LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES**

Por la formación académica en derecho



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

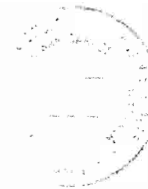
1. La seguridad social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	1
1.1. Antecedentes	1
1.2. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	24
1.3. Función y organización	26
1.4. Beneficios que otorga	44

CAPÍTULO II

2. Reformas paramétricas al Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia	51
2.1. Antecedentes	51
2.2. Definición	57
2.3. Características	58
2.4. Elementos	60
2.5. Causas.....	61
2.6. Consecuencias.	61
2.7. Datos estadísticos.....	62
2.8. Base legal	64

CAPÍTULO III

3. Estudio de derecho comparado de la legislación guatemalteca	67
3.1. Sistema de pensiones de Costa Rica	68
3.2. Sistema de pensiones de México	72
3.3. Sistema de pensiones de Chile.....	76
3.4. Sistema de pensiones de Uruguay	84



CAPÍTULO IV

4. Interpretación adecuada al derecho de la seguridad social en cuanto al programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia.	89
4.1. Las reformas paramétricas	89
4.2. El principio de mejoramiento progresivo de la seguridad social.....	93
4.3. El principio de correspondencia con la realidad económica.....	104
4.4. De las sentencias de inconstitucionalidad.....	110
4.5 Integración jurídico-doctrinaria del Programa de Invalidez, Sobrevivencia en la Seguridad Social en Guatemala.....	123
CONCLUSIONES	135
RECOMENDACIONES	137
ANEXOS.....	139
BIBLIOGRAFÍA	143



INTRODUCCIÓN

Cuando se creó el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) en marzo de 1977, se diseñó para que los afiliados al régimen de seguridad social, pudieran pensionarse por el riesgo de vejez a los 65 años de edad, de conformidad con los estudios técnicos actuariales elaborados en su inicio, edad acorde a la regulada por la Organización Internacional del Trabajo, mediante el Convenio 102 de seguridad social.

Sin embargo en una decisión demagógica en 1987 se emitió un nuevo Acuerdo por medio del cual, sin considerar aspectos técnicos se redujo la edad de pensionamiento a 60 años, decisión que afectó el equilibrio; derivado de esa decisión y en cumplimiento de la normativa, anualmente se realizan los estudios actuariales con la finalidad de establecer la situación financiera del programa por lo que se han implementado diversas reformas a la normativa para darle fortaleza financiera y que cumpla con sus obligaciones; sin embargo, las reformas que se han realizado en 2002 y 2011 se han visto afectadas por la decisión equivocada de la Corte de Constitucionalidad, así como los diferentes fallos que han emitido los órganos jurisdiccionales en casos concretos, que únicamente han puesto, por la equivocada interpretación que le dan a las normas, al programa de IVS en una situación delicada que potencialmente pone en riesgo cada vez más su sostenibilidad financiera.



Para poder integrar por qué las normas de seguridad social en Guatemala, fueron calculadas, bien planteadas y por qué debe interpretarse tal y como fueron concebidas, a lo largo del documento se explica en orden lógico, como fue creada la seguridad social, la conceptualización, el surgimiento de la seguridad social en Guatemala, sus fines, su autonomía, su estructura organizacional, por que manda su normativa a realizar valuaciones actuariales, porque son fundamentales las reformas paramétricas en los sistemas de pensiones, las experiencias en otros países que han cambiado completamente su sistema con la finalidad de contar con un seguro que garantice un ingreso a los afiliados; así como un análisis de la correcta interpretación de los principios de la seguridad social, específicamente el de mejoramiento progresivo y el de correspondencia con la realidad económica, que está íntimamente ligados a las decisiones correctamente tomadas en su momento la Junta Directiva del IGSS en cumplimiento a la normas constitucionales y ordinarias. Dicha resoluciones que se han visto afectadas por el desconocimiento general que existe en Guatemala en materia de derecho de seguridad social, lo que ha causado que la Honorable Corte de Constitucional y los órganos jurisdiccionales en casos concretos interpreten mal la normativa y que a lo largo de los años ha provocado que se precipite cada vez más el desequilibrio financiero del programa de IVS; pues las decisiones han afectado al mismo, beneficiado en los casos concretos a un grupo pequeño y en la toma de decisiones sobre el destino de sus normas se ha visto afectado el colectivo, los afiliados al régimen de seguridad social. “El sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política”. Simón Bolívar



CAPÍTULO I

1. La seguridad social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

1.1. Antecedentes

La Seguridad Social surge a lo largo de un extenso proceso histórico de las condiciones en que vive la humanidad, entre las formas más antiguas de protección económica se encuentra la Previsión de hambrunas, la cual surgió en Egipto en el siglo XVIII a.C., instituciones de defensa y ayuda que prestaban auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de salud pública, el cual era financiado a través de un impuesto especial; en Israel en el siglo XVI a. C., se estableció la protección de viudas y huérfanos, en Grecia se crea la asociación denominada *Eranoi*¹ que tenía como fin socorrer a sus miembros desamparados mediante una cotización que realizaban de todos sus asociados.

En Roma surgieron las asociaciones de artesanos con propósitos mutuos, religioso y de asistencia a los asociados y sus familiares, asumiendo la responsabilidad de atender los funerales; sin embargo, este tipo de asociación duró hasta la caída de Roma, como consecuencia de la invasión de los bárbaros.

¹ <http://es.thefreedictionary.com/frugal>. (consultado el 24 de abril de 2013)



Asimismo, surgen formas solidarias de protección de gremios medievales que eran asociaciones con fines humanitarios, cuyos fondos eran utilizados para proteger a sus miembros contra las pérdidas sufridas por catástrofes como los incendios e inundaciones así como por robo; y las mutuales denominadas *Guildas*, que surgieran en el siglo VII, originalmente en Escandinavia y que se extendiera posteriormente a Gran Bretaña y Alemania, que tenía como propósito ayudar y socorrer en determinadas circunstancias a los enfermos, apoyados en el principio de la solidaridad.

En los países del cercano y medio Oriente surgieron los *wakouf*, que eran un tipo de fundaciones piadosas en las que sus miembros dedicaban sus propiedades a Dios y afectaban sus rentas a los hombres pobres.

Durante el siglo VIII, Carlomagno estableció que cada iglesia debía sostener a los pobres de su comunidad; así como a sus enfermos sin trabajo, a los huérfanos y a los ancianos, cuando estos no contaban con ayuda de sus familiares. Esta modalidad fue extendida, en circunstancias similares, dos siglos después en Dinamarca y Suecia, con la finalidad de asegurar de alguna manera la responsabilidad de la comunidad.

Situaciones similares fueron observadas en la recién Indias descubiertas para ese período, ya que en el Imperio Inca, dentro de su sistema de explotación y distribución de



las tierras, se establecía que algunas tierras se repartían por familias, de conformidad al número de personas que la integraban; y la cosecha correspondiente era exclusivamente para los miembros de la familia, cuyos miembros tenían obligación de ayudarse recíprocamente.²

Asimismo, los antiguos peruanos tenían la obligación de que las tierras que eran asignadas a los ancianos inválidos, enfermos y viudas, debían labrarlas con la finalidad de ayudarse unos con otros.

Para la época de la conquista de América se trató de establecer algún sistema de protección; situación que se dio de manera superficial, ya que las encomendados de la corona española, debía proteger a los más débiles a cambio de que estos se comprometieran y guardaran fidelidad la corona; sin embargo, esto no fue lo esperado, toda vez que los pobladores de dichas civilizaciones fueron sometidos a esclavitud y apoderarse de sus tierras.

Dicha situación fue vista injusta por algunos clérigos de la iglesia católica y en 1512, se pronunciaron al respecto y se logró las primeras ordenanzas, destinadas a proteger a los indios para que se les mejorara su trato, ordenanzas que fueron denominadas Leyes

² Instituto Mexicano de Seguridad Social, **México y la seguridad social, la inseguridad social, la seguridad social y la historia de los medios para lograrla.** Pág 92.

de Burgos, constituyendo una primera regulación general sobre la condición y el tratamiento legal de los Indios en América, constituyéndose la primera piedra de lo que luego se denominó Compilación de las Leyes de Indias, que influirían en todos los ordenamientos jurídicos hispanoamericanos.³

Retomando la forma de organización de los Incas, muchos españoles se deslumbraron con Perú, ya que los indios guardaban con alta perfección un tipo de colectivismo que como se indicara anteriormente, en aquel vasto Imperio, las tierras se dividían para el cultivo en partes; las tierras del Inca, en beneficio de éste, cultivadas en común a manera de tributo; las tierras del sol, adscritas al culto. Trabajadas en las mismas condiciones para atender los gastos de las ceremonias religiosas en honor a sus dioses; y finalmente el resto se repartía por suertes, teniendo en cuenta las necesidades inherentes a cada familia.

Los pobladores tenían la costumbre de cultivar en común las tierras de aquéllos que por un accidente temporal, no podían trabajarlas y como consecuencia les amenazaba no tener fruto de ellas.

³<https://www.bing.com/search?q=Monje+Santillana%2C+Juan+Cruz+2.%09Monje+Santillana%2C+Juan+Cruz%2C+Las+Leyes+de+Burgos+de+1512+Precedente+del+Derecho+Internacional+y+del+Reconocimiento+de+los+Derechos+Humanos&go=Enviar&q=ds&form=QBRE>. **Las Leyes de Burgos de 1512 precedente del derecho internacional y del reconocimiento de los derechos humanos.** (consultado el 24 de abril de 2013).



Inspirados en dicha organización, los españoles establecieron una institución antigua de España y que sería una de las más genuinas de América de las que ha existido, las denominadas Cajas de Comunidad, en las cuales se establecía un arbitrio fiscal, cuyos fondos eran destinados en beneficio común de los indígenas, para el sostenimiento de hospitales, auxilio a viudas, huérfanos, enfermos, inválidos, entre otros.

Las Cajas tenía tres fuentes de ingresos: 1) la agrícola, la cual estaba constituida por el importe de los productos obtenidos del cultivo de una determinada proporción de las tierras; 2) Industrial, constituida por los obrajes y la fabricación de paños; y 3) censal, una de las más importante por su originalidad, que era la obtención de recursos para la prevención y socorro común, proveniente de las tierras de los indígenas, esto quiere decir que una parte de la tierras de la comunidad eran directamente para ello y con ello se acrecían los fondos de las Cajas de Previsión.⁴

Lo innovador de estos modos de ingresos, es que, los primeros eran de origen primitivo de los Incas y el tercero, totalmente español. Derivado del funcionamiento positivo de la Institución, en el siglo XVI, los reyes de España se limitan a velar por la buena marcha de las Cajas de Comunidad y para el siglo XVII ya los reyes se encontraban convencidos

⁴<https://www.bing.com/search?q=Monje+Santillana%2C+Juan+Cruz+2.%09Monje+Santillana%2C+Juan+Cruz%2C+Las+Leyes+de+Burgos+de+1512+Precedente+del+Derecho+Internacional+y+del+Reconocimiento+de+los+Derechos+Humanos&go=Enviar&qs=ds&form=QBRE>. **Las Leyes de Burgos de 1512 precedente del derecho internacional y del reconocimiento de los derechos humanos.** (consultado el 24 de abril de 2013).



que estas instituciones era una fuente inagotable de bienestar para los indígenas.

El sostenimiento de las Cajas se convirtió en obligatoria a manera de previsión general, manejada bajo un sistema riguroso de administración y de contabilidad; contaban con regulación para sus formas de inversión, en el sentido que solo podían ser en beneficio de los indígenas; de manera análoga esta forma de previsión fue también implementada en Paraguay, La Habana, México, las Filipinas, entre otros; en donde se fue mejorando pues se consideraba la contribución para el sostenimiento de hospitales, enfermos y gastos de entierro.

“En el siglo XIX surge el liberalismo que se contrapone al servilismo y se pensaba que el derecho positivo no debe regular la honestidad de los individuos ni su fin religioso, ya que tales materias son de libre decisión del sujeto y por lo tanto el Estado debe garantizar un ámbito de libertad para que puedan los individuos cumplir sus fines por sí mismos; los derechos son inherentes a la personalidad humana”.⁵

Así como surgió la corriente liberalista, surge a mediados del siglo XIX la socialista, concerniente a la abstención de regular las relaciones sociales, con el propósito de no

⁵ <http://www.jesushuertadesoto.com/>. **Liberalismo**. (consultado el 24 de abril de 2013).



cohibir el equilibrio que espontáneamente se mantiene por el libre juego de la iniciativa individual.

“El crecimiento de las masas obreras, la concentración de estas en las ciudades y en fábricas, el aumento del consumo y el incremento de la producción, al mismo tiempo que la continua elevación de los gastos públicos, a consecuencia del mayor cantidad de servicios que el Estado y las ciudades han de asumir, la construcción de ferrocarriles, carreteras, la pavimentación de las ciudades, el alumbrado público, mejoramiento de las condiciones sanitarias y otros gastos, tiene consecuencias de gran alcance ya que se ven reflejados en los costos de producción a través de la difusión de los impuestos y como consecuencia incide en los precios, que en general tienen una marcha ascendente, y pues lentamente se va reduciendo el poder adquisitivo de la moneda.

Esta situación hace que no se pueda contar con una prevención pues el salario del obrero no da margen a poder contar con ello, la rápida modificación y perfeccionamiento de la utilería para la producción, generó desempleo y un paro involuntario; además la competencia entre los productores obligó a bajar costos, reducir salarios y el trabajo humano aparece como una mercadería que se rige por la ley de la oferta y la demanda”.⁶

⁶ <http://html.rincondelvago.com/historia-de-los-derechos-laborales.html>. **Historia de los derechos laborales**. (Consultado el 24 de abril de 2013).



Como resultado de las corrientes planteadas se reconsidera y analiza el problema social y se formula en términos claros que lo que el hombre necesita, por razón humana, biológica, fundamental y filosófica, es satisfacer sus necesidades en la medida en que éstas existen y no en la medida en que lo permite el libre juego del proceso económico y vital. Se inicia entonces, el movimiento en el sentido de obtener jornadas de labor que no agote al obrero, reivindicación de los salarios y se inicia con ello a denominarles prestaciones sociales, que implican responsabilidad para el patrón, en caso de inutilización total o parcial por accidente del trabajo, por edad o enfermedad del trabajador. Se organizan los sindicatos de trabajadores, celebración de contratos de trabajo colectivo, apareciendo con ello el derecho laboral. La fuerza laboral con ello va logrando la regulación de un sistema más humano de compensación de trabajo.

“Ante los problemas sociales que plantea el industrialismo, aparece la crítica y la oposición; surgen soluciones de programas de reformas y justicia social, en donde se inicia el estudio de casos, para distinguir a los que necesitaban ayuda y qué clase de auxilio demandaban, planteando que el costo de la asistencia se reduciría, si se financiaba mediante impuestos y el sufragio de aportaciones voluntarias, obligando a la investigación concreta, actuando al estimar resultados de la investigación, tanto al juicio como a la simpatía, creándose la figura de los trabajadores sociales, que vendría a ser en el tiempo uno de los instrumentos auxiliares de la seguridad social”.⁷

⁷ <http://html.rincondelvago.com/origenes-del-trabajo-social.html>. **Historia. Siglo XIX. Auxilio de los desamparados. Pobreza. Beneficencia. Filantropía.** (Consultado: el 24 de abril de 2013).



Derivado de la discusión de corrientes sobre la forma de organización de la sociedad, el Estado, la distribución de la riqueza y otras situaciones, obligó al Estado a considerar la ampliación de sus funciones, a dictar una legislación tutelar de los trabajadores y en definitiva de todas las clases económicamente débiles, un ejemplo de ello es el Código Civil francés y en el Código Civil alemán, en donde el contrato de servicios aparece como una institución autónoma, separándola del arrendamiento, limitándose la libertad de contratar por razón del respeto a la vida y la personalidad humana limitaciones tales como la obligación del dador de trabajo de proporcionar locales e instalaciones que protejan la salud y contra el descuido.

Guillermo de Alemania mediante decreto imperial de 1881 dispuso el establecimiento del seguro social para los trabajadores. La iniciativa de ley había sido propuesta por Otto Von Bismarck; y se le considera el Acta Constitutiva del Seguro Social Alemán.

“Como consecuencia de la decisión del Canciller Otto Von Bismarck, en Alemania que como ya se mencionó constituye la cuna de los seguros sociales, se crea el Seguro de Enfermedad el 13 de junio de 1883, para los obreros de la industria y se mejora el Seguro de Accidentes de Trabajo el 6 de julio de 1884, eliminando la responsabilidad por culpa, quedando cubierto todo accidente de trabajo, y se promulga la ley que establece los Seguros de Invalidez y Vejez, el 22 de junio de 1889 y en 1901 fue promulgado el



Código de Seguros Sociales”.⁸

Es importante señalar que el seguro social aprovecha la técnica matemática y financiera del Seguro Privado, pero tiene diferencias fundamentales respecto de éste, pues mientras el primero es obligatorio, no persigue ganancia y el pago de la prima se distribuye entre el trabajador, el empleador y eventualmente el Estado; el segundo es voluntario, es mercantil y la prima está a cargo exclusivo del asegurado.

Estos seguros tenían como características: la participación del trabajador en el costo del seguro, salvo el de accidente, participación del Estado, en representación de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejes, enfermedad y maternidad, y, administración autárquica del sistema de seguros con intervención de los destinatarios del servicio.

“El avance legislativo en Alemania inició entonces con la finalidad de apaciguar el movimiento obrero, que hasta entonces no era la prioridad del Estado en cuanto a la previsión social. La implantación de estos seguros constituyeron la fuente de inspiración

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. **La Seguridad Social: Su historia y sus fuentes**. Pág. 611.



de los seguros social que fueron establecidos a finales del siglo XIX y principio del XX, hasta la aparición de la seguridad social”.⁹

“Conforme a publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo, los seguros sociales se han establecido en distintas partes del mundo; sin embargo, aunque muestran diferencias entre cada uno de los regímenes, esta organización cita como aspectos que identifican al seguro social los siguientes:

- la financiación se asegura mediante cotizaciones, por lo común tanto de los empleadores como de los trabajadores, contribuyendo a veces el Estado con un subsidio o aporte adicional del erario;
- la afiliación es obligatoria, salvo contadas excepciones;
- las cotizaciones ingresan en cajas especiales a cuyo cargo está el pago de las prestaciones;
- los fondos que no se necesitan para pagar las prestaciones corrientes se invierten a fin de que produzcan ingresos suplementarios;
- una persona adquiere derecho a las prestaciones en virtud de las cotizaciones que ha pagado, sin que deba demostrar para ello su carencia de recursos;
- el monto tanto de las cotizaciones como de las prestaciones guarda a menudo relación con los ingresos que el afiliado percibe o percibía;

⁹ Ibid. Pág. 612



- los regímenes de seguro de accidente del trabajo y enfermedad profesional son por lo regular financiados en su totalidad por los empleadores, aunque a veces hay un aporte de fondos públicos”.¹⁰

De lo expuesto en relación al seguro social, es fácil identificar que es una solución de protección que está diseñada para la cobertura de la población económicamente activa que labora en relación de dependencia.

Cabe mencionar que, en su evolución, los seguros sociales fueron administrados inicialmente por mutualidades que ya existían, luego por asociaciones de empleadores y autoridades provinciales, pero procurando siempre que los trabajadores, empleadores y Estado desempeñaran un papel y tuvieran voz en la dirección del régimen.

El establecimiento de los seguros sociales fue de suma importancia especialmente para el sector poblacional al que protegió, o sea los trabajadores asalariados, que con este se vieron liberados del temor a las principales necesidades, pues el nuevo régimen garantizó prestaciones, a las que se tendría acceso como un derecho y sin satisfacer el requerimiento de probar su carencia de recursos, que sí se exigía para acceder a la protección que otorgaba la beneficencia; y especialmente porque la afiliación obligatoria

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo. **Introducción a la seguridad social**. Pág. 4 y 5.



implicó abstracción de condiciones como sexo, edad, calificación laboral y estado de salud; fundamentándose básicamente en una expresión de solidaridad entre trabajadores; y, en el interés de éstos y de los empleadores en financiar un régimen beneficioso para ambos, para los primeros por la protección que les otorga y para los segundos porque los libera de responsabilidad directa en caso de una enfermedad o accidente de sus trabajadores.

Con el surgimiento de los seguros sociales, el otorgamiento de las prestaciones ya no quedaba sujeta a la voluntad de los gobernantes o de los empleadores, pues la ley estipula los derechos y obligaciones de trabajadores, empleadores y Estado.

En el Congreso Internacional Socialista, reunido en Ámsterdam en Agosto de 1904, se acordó una Resolución sobre Seguros Sociales que estableciera que: “Los trabajadores de todos los países deben exigir instituciones propias para prevenir en cuanto sea posible la enfermedad, los accidentes y la invalidez, y para darles, mediante leyes de seguro obligatorio, el derecho de obtener suficientes medios de vida y de asistencia durante el tiempo en que no le sea posible aprovechar su fuerza de trabajo, por razón de enfermedad, de accidente, de invalidez, de vejez, de embarazo, de maternidad o de paro.



Los gastos de los seguros y, en primer término, los de invalidez y de vejez, así como los de viudez y huérfanos, se obtendrá mediante impuestos sobre el capital, la renta y las sucesiones. Donde esto no es posible, los gastos de seguro recaen sobre el salario del obrero e incluso aunque los patronos aporten. Es pues deber de los obreros reparar la pérdida de salarios reforzando sus organizaciones sindicales.

Los trabajadores deben exigir que las instituciones de seguros sean confiadas a la administración de los propios asegurados, y que se concedan las mismas ventajas a todos los obreros del país y a los extranjeros que residan en él".¹¹

Los sistemas de seguros sociales de la época de Bismark, tenían la deficiencia pues no contemplaba la previsión de desempleo y mientras tanto en Inglaterra se había iniciado y desarrollado desde 1911, un seguro contra el paro. Cuando Alemania entró en guerra en 1914-1918 sin ninguna preparación al respecto, inició sin bases técnicas de seguros un sistema de auxilios.

Alemania, a pesar de sus problemas vuelve a plantearse el tema de los seguros sociales, en circunstancias económicamente adversas, el desenvolvimiento monetario de los años 1922 y 1923 produce un desequilibrio completo y destruye las previsiones y

¹¹ Instituto Mexicano de Seguridad Social, **Ob. Cit.** Pág 228.



vejez y muerte, Seguro de los obreros, empleados, mineros, Seguro contra el paro involuntario.

La mala situación económica había ido incrementado y en 1933, bajo el poder del Partido Nacionalista Obrero, se ordena la reorganización de los seguros de empleados, utilizando como base el balance técnico, sustituyendo el sistema de reparto ¹² por el de cobertura de las obligaciones diferidas¹³, adquiridas para el futuro, sistema de capitalización colectiva¹⁴ a primas medias¹⁵. Regresando a la técnica actuarial de manera firme, asentando con ello los seguros de pensiones de los obreros y empleados en general.

En 1934 se reorganizar los seguros sociales, estableciendo que las instituciones del Seguro Social de invalidez, vejez y muerte, se habrían de encargar de ciertas funciones, que hasta ese momento lo realizaban las cajas de seguros de enfermedad y de fondos

¹²http://www.segsociales.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/Financiacion/Sistemadefinanciacion/index.htm. **Sistema de Reparto**. (Consultado el 28 de abril de 2013).

¹³http://www.segsociales.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/Financiacion/Sistemadefinanciacion/index.htm. **Cobertura de las obligaciones diferidas**.. (Consultado el 28 de abril de 2013).

¹⁴ <http://www.supenfi.cr/comunicación/Glosario.html>. **Sistema de Capitalización Colectiva**. (Consultado el 28 de abril de 2013).

¹⁵http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&sqi=2&ved=0CFUQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.exteriores.gob.es%2FConsulados%2FBOGOTA%2FDocuments%2FSEGURIDAD%2520SOCIAL%2520Y%2520SALUD.doc&ei=RP6aVeXIEMbSsAXI7ZyoCw&usg=AFQjCNGboab37v_ae5y1KTpidBI5yazZtQ. **Régimen de Prima Media**. (Consultado el 28 de abril de 2013).



de compensación y la revisión de la contabilidad de dichas cajas, dispone que las cuotas del Seguro serían abonadas por partes iguales entre los asegurados y los empresarios, salvo el seguro de accidente que sería subsidiado íntegramente por el patrono. Años después se crea un fondo especial de subsidio familiares y el seguro de desempleo se convierte en asistencia al paro involuntario, y se autoriza la inscripción de los Seguros a los alemanes residentes fuera del país.

A pesar de la lucha de Bismarck, fue tachado de socialista por introducir los programas de seguros mencionados anteriormente, al igual que el presidente Roosevelt, sesenta años más tarde, al aprobar la Ley de la Seguridad Social, al introducir este término que combina “seguridad económica” con “seguridad social”¹⁶.

Después de la primera guerra mundial, los sistemas de seguros sociales se desarrollaron rápidamente en varias regiones. En 1941 en Inglaterra se propuso el nombramiento de una Comisión Interparlamentaria, encargada del estudio de los seguros sociales. En pleno apogeo de la segunda guerra mundial, el gobierno del Reino Unido publicó el Plan Beveridge, denominado así por su autor principal Lord William Beveridge, que dio lugar a la creación del primer sistema unificado de seguridad social.

¹⁶ http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm. **Seguridad social para todos**. (Consultado el 28 de abril de 2013).



Expone el Plan, que “el término seguridad social se ha de emplear en el sentido de asegurar un ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo cuando estas se ven interrumpidas por paro, enfermedad o accidente; que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad, que sustituya la pérdida de recursos para vivir motivada por el fallecimiento de la persona que trabajaba para proporcionárselos y que atienda los gastos extraordinarios, tales como boda, parto y defunción. Ante todo la seguridad social significa seguridad de un ingreso superior a un *mínimum* determinado, pero su concesión debe estar combinada con el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales sea lo más breve posible.”¹⁷

“Además establece seis principios fundamentales: 1) Tarifa común de subsidios para vivir, independientemente de los ingresos individuales que hayan quedado interrumpidos por paro, incapacidad o hayan cesado por retiro; 2) Tarifa común de cuotas, establecimiento de cuota obligatoria exigida a cada persona asegurada y a su patrono, sea de igual tarifa, independientemente de los medios individuales; 3) Unificación de responsabilidad administrativa, este es en interés de la eficacia de los servicios y de su economía, para cada persona asegurada la cuota fijada semanalmente, que correspondía a todos los beneficios a que tenía derecho y el importe de las cuotas ingresaban a un fondo único de seguro social; 4) Suficiencia de los subsidios, la cuota establecida para subsidio y pensión era suficiente, sin necesidad de otros recursos, con el objetivo de proporcionar el *mínimum* de ingresos necesarios que permitieran cubrir las

¹⁷ Beveridge, W.H. **El seguro social en Inglaterra: Plan Beveridge**. Pág.54.



necesidades; 5) Extensión, en el que el seguro debe extenderse como sea posible, tanto en orden al número de las personas que lo comprenden, como a las necesidades de dichas personas; y, 6) Clasificación, en el que una vez unificado y extendido, este debe tener en cuenta los diferentes medios de ingresos de las personas, que no hace distinción entre clases sociales, ya que el sistema de seguro social, es igual para todos, sino más bien una clasificación desde el punto del vista del seguro: los empleados, las personas que tiene otras ocupaciones lucrativas, las amas de casa, otras personas que trabajan, quienes no tienen todavía edad para trabajar, retirados que cumplieron ya con la edad de trabajar”¹⁸.

Como se indicara anteriormente, el Plan Beveridge tenía como propósito compensar las desigualdades económicas y sociales para redistribuir los ingresos más equitativamente entre los ciudadanos.

En esta forma de protección social de carácter igualitario, el aseguramiento está referido a un patrón mínimo de beneficios para todos, independientemente de las contribuciones anteriores, lo que establece un mecanismo de redistribución a través de políticas sociales. El Estado es el eje en la administración y en el financiamiento, debiendo orientar a este fin importantes cantidades de recursos del presupuesto público anual. El ideal contenido en el término seguridad social es eso, un ideal, que no se alcanza en la mayoría de países, especialmente por razones de financiamiento; y que además, no

¹⁸ **Ibíd.** Pág. 56,57 y 58



obstante se concibe como un instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, se ve afectado por factores históricos y culturales de cada país. En todo caso, las condiciones políticas y económicas prevalecientes en el momento histórico, resultan determinantes para el desarrollo de la seguridad social.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, al referirse al instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, es más propio no designarlo con el término seguridad social en sentido amplio, sino con el término sistema de seguridad social, que en todo caso forma parte de un universo mayor, que es la Protección Social, aunque dependiendo de las corrientes de pensamiento que se manejen, algunos teóricos equiparan tales términos, lo que puede deberse al contexto en el que se ubiquen; pues si teóricamente la seguridad social se ha desarrollado hasta el nivel más alto, de cobertura a todos los habitantes de un país, prácticamente sí serían equiparables los términos.

“El Plan Beveridge (tendencia hacia la universalización, unificación de los riesgos, protección derivada de la situación genérica de necesidad, financiamiento que depende del presupuesto público, gestión administrativa unificada y pública, así como la administración diferenciada de los riesgos) ha constituido, junto con el modelo de seguros sociales de Bismarck (la cobertura depende de la condición laboral del individuo, régimen de seguros múltiples, el financiamiento depende de las contribuciones de los asegurados, el empleador y en ocasiones del Estado), uno de los grandes modelos de



cobertura y financiamiento de la seguridad social. La Seguridad Social, está constituida por normas, cuyo contenido ha estado sujeto, como se ha indicado, a la coyuntura económica; los derechos reconocidos presentan una mejoría y una extensión cuando el estado general de la economía es saludable, y reconocen una regresión cuando el estado de la economía se deteriora; también es importante indicar que la seguridad social influye a la economía, debido a las perspectiva de mediano y largo plazo que se plante esta, así como de una serie de principios generales y operativos, que están por encima de las oscilaciones económicas”.¹⁹

Simón Bolívar, utilizó el término de Seguridad Social en un párrafo del proyecto de Constitución para Venezuela, en 1819: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”²⁰.

“La expresión, fue utilizada el 14 de agosto de 1935, cuando se promulgó la Ley de Seguridad Social en Estados Unidos, con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que existía en ese país, con el fin de evitar la convulsión social. También fue

¹⁹ <http://www.juridicas.unam.mx/>. **Principales Modelos de Seguridad Social y Protección Social.** (Consultado el 2 de mayo de 2013)

²⁰ <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/bolivar/angostura.asp>. **Discurso de Angostura.** (Consultado el 2 de mayo de 2013).



utilizada en la Ley de Seguridad Social de Nueva Zelanda, en 1938, en la Carta del Atlántico de 1941, la cual era un documento que reunía un conjunto de principios para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, suscrita por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro británico Winston Churchill., en la Declaración de Washington de 1942²¹, al proclamar que “Todas las naciones tienen el deber de colaborar en el campo económico-social, a fin de garantizar a sus ciudadanos las mejores condiciones de trabajo, de progreso económico y seguridad social”²². Esta declaración sentó el precedente para que posteriormente se aprobaran una serie de convenios y recomendaciones basadas en el concepto de seguridad social, y se establecieran algunos de sus principios.

La Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1944 elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de extender su cobertura; y el 1946 fue anexada a la Constitución de la organización, señalando que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tiene derecho a lograr su bienestar material y desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades, por lo que la política nacional e internacional, debe ser el logro de las condiciones que permitan llegar a esos resultados.

²¹ <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/declaracionesunidas.htm>. **La Declaración Washington, del 1 de enero de 1942**, (Consultado el 2 de mayo de 2013).

²² <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3120/4.pdf>. **La Seguridad y la protección social en México principales modelos de seguridad social y protección social**. (Consultado el 2 de mayo de 2013).



La OIT, define a la seguridad social como “ La protección que la sociedad proporcional a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de las desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familiar con hijo.”²³

La definición de la OIT, señala que la seguridad social comprende el seguro social (los regímenes contributivos), la asistencia social (prestaciones financiadas con ingresos fiscales, que se facilitan exclusivamente a quienes tiene ingresos modestos) y las prestaciones universales (las que no exigen un examen previo de los ingresos o de los medios económicos).

El Convenio 102 de la OIT señala la Norma mínima que ha delimitado el alcance de la seguridad social en la atención médica, prestaciones monetarias de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez, invalidez, sobrevivientes, desempleo y asignaciones familiares.

²³ Organización Internacional del Trabajo, **Informe sobre el trabajo en el mundo 2000**. Pág.10.



Es importante señalar que en algunos países de América, previo a la desencadenada extensión de los seguros sociales, ya en Uruguay el 14 de octubre de 1904, se fundó la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, cobertura que se expandió ininterrumpidamente hasta 1925 cuando se promulgó una ley general 7818 del 6 de febrero de dicho año ²⁴ y Argentina en 1904 promulgó la Ley 4,349 que dio vida a la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, ²⁵ se establecieron en alguna medida en 1904 y en Chile en 1924 inició a través de la Ley 4,054 en la cual se organizó una entidad semifiscal (Caja del Seguro Obrero) financiada sobre bases tripartitas (patrón, obrero y Estado), con carácter obligatorio para el patrono y dependiendo de la condición del obrero, inicialmente, de acuerdo a la renta, posteriormente, de acuerdo al predominio del trabajo físico sobre el intelectual²⁶. En Costa Rica, México y Panamá, se estableció en 1943, Guatemala en 1946, República Dominicana en 1947, El Salvador en 1949, Bolivia y Venezuela en 1952, Honduras en 1959. ²⁷

²⁴http://observariosocial.mides.gub.uy/mides/portalmides/portalmides/Documentos/documento_mides:74.pdf f. **La Evolución del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay (1829-1986** (Consultado el 10 de mayo de 2013).

²⁵ <http://m.monografias.com/trabajos16/seguridad-social/seguridad-social.shtml>. **Análisis de los Sistemas de Seguridad Social Argentino y venezolano** (Consultado el 10 de mayo de 2013).

²⁶ http://mazingher.sisb.uchile.cl/repositorio/lb/ciencias_quimicas_y_farmaceuticas/medinae/cap3/9b.htm **La Seguridad Social del Obrero en Chile.** (Consultado el 10 de mayo de 2013).

²⁷<http://www.cendeiss.sa.cr/seminario/tema3evolucion.ppt> **Evolución histórica de la seguridad social.** (Consultado el 10 de mayo de 2013).



1.2. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Como parte del proceso democrático en Guatemala y así como la tendencia internacional de instaurar la seguridad social con el fin de garantizar protección mínima a los trabajadores durante el gobierno del Doctor Juan José Arévalo Bermejo, se promulgó en la Constitución Política de la República de Guatemala, del 11 de marzo de 1945 en el Artículo 63, establecía que el seguro social era obligatorio, señalando que la ley regularía sus alcances y la forma en que debe ser puesta en vigor. Comprendiendo, por lo menos, seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo, contribuyendo al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado.

“Fue nombrada la Comisión de Seguros Sociales, integrada por el Licenciado José Rolz Bennet (quien presidía), el Ingeniero Jorge Arias de Blois, el Licenciado Salvador A. Saravia y el Doctor César Meza, con el objeto de elaborar los estudios y hacer efectiva la legislación sobre los seguros sociales; adscrita al Ministerio de Economía y Trabajo, a la que posteriormente se integrarán los costarricenses Doctor Oscar Barahona Streber y el Actuario J. Walter Dittel”.²⁸

Dada la experiencia del Doctor Barahona, en la implementación de la Seguridad Social en Costa Rica, manifestó que previo a realizar un proyecto de ley de seguro social, era

²⁸ Barahona Streber, Oscar, **Memorias y opiniones: aspectos de la verdadera historia de la reforma social en Costa Rica y Guatemala, y del pasado, presente y futuro de la situación económica y fiscal de Costa Rica.** Pág. 50.



necesario hacer un examen sobre la realidad guatemalteca, con el objetivo de establecer cómo se podía y cómo se debía hacer en tan trascendental materia, para ello era necesario realizar un análisis sobre los antecedentes legislativos que existieran y que cobertura tenían, debía analizarse las etnias, el nivel de analfabetismo, los recursos médicos y hospitalarios, las vías de comunicación y las posibilidades que podría brindar la economía del país.

“Con ello los expertos costarricenses elaboraron el estudio titulado Bases de la Seguridad Social de Guatemala; en el que se realiza un análisis de los antecedentes en cuanto a seguros sociales en Guatemala, otros aspectos relacionados directa o indirectamente con la implantación de los seguros sociales; esta parte determinante para poder establecer cómo debía diseñarse el seguro social en Guatemala, ya que se realiza un análisis de la estructura demográfica, la situación económica, nivel de vida, las políticas implementadas en esa época por el gobierno; así como la situación asistencial, sanitaria, recursos médicos y hospitalarios, entre otros; la teoría y práctica de los seguros sociales, la política de aplicación y las observaciones finales”.²⁹

“Dentro de la última parte se presentó el dictamen de la Comisión de Seguridad Social y el Proyecto de Ley el 15 de septiembre de 1946 al Ministro de Economía y Trabajo, y se manifiesta la enorme importancia nacional que tiene el sistema de Seguridad Social,

²⁹ Barahona Streber, Oscar y Dittel, J. Walter. **Bases de la seguridad social**. Pág. 3 y 4.



desarrollando un Decálogo de Principios Fundamentales del Plan de Seguridad Social, como lo son: el Dinamismo, el respeto ilimitado a las exigencias técnicas del sistema, adecuación al medio, autonomía en la gestión del régimen, ajeno por completo a toda política partidista, la eficiencia en todos los ordenes de su actividad, la adhesión de la colectividad es indispensable para el régimen, el Estado debe presentar toda la ayuda, solidaridad social y el elemento humano”.³⁰

El 24 de septiembre de 1946 el entonces Presidente Dr. Juan José Arévalo Bermejo, presentó al Congreso de la República el proyecto de ley sobre la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, aprobada mediante el Decreto número 295, el 30 de octubre de 1946.

1.3. Función y Organización

El Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece “Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen..., tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo. La

³⁰ *Ibíd.* Pág. 196 y 197.



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...”.

La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto número 295 del Congreso de la República de Guatemala, contiene en los considerandos, principios elementales para el desarrollo de la Seguridad Social en Guatemala, estructurada en 10 capítulos, 75 Artículos y 12 Artículos más desarrollados en el Capítulo X.

El primer capítulo regula la creación y el objetivo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en donde se crea como una institución autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, su finalidad es aplicar en beneficio de Guatemala un régimen Nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social de conformidad con el sistema de protección mínima.

Al analizar integralmente el contenido del capítulo, contiene únicamente dos artículos, cabe destacar que la autonomía a la que se refiere, es que a la institución le corresponde exclusivamente la administración de sí mismo; así como dictar sus propias normas.



Como se indicara en el estudio de las Bases de Seguridad Social en Guatemala, es importante plasmar los principios sobre los cuales se debe basar el que hacer del régimen y es por ello, que en dicho capítulo se ven identificados algunos principios, como lo son: Principio de Universalidad: “Todas las personas deben participar de los beneficios del sistema de seguridad social. Con este enunciado se superan las limitaciones propias de los seguros sociales que nacieron con un carácter clasista, como un sistema de protección exclusivo, en función de los trabajadores asalariados. La función de la seguridad social es proteger al ser humano como tal, dentro de una determinada colectividad social, sin importar a qué dedique su existencia. El acceso a la protección deja ser un derecho para unos y una concesión graciosa para otros, y se constituye en un derecho subjetivo público. El acceso a la seguridad social es un derecho humano, es un derecho inherente al ser humano por el solo hecho de serlo. Además, es tanto está reconocido por el derecho positivo, se califica, desde el punto de vista técnico jurídico, como un derecho fundamental de rango constitucional.”³¹

Principio de Unidad: “... el sistema de seguridad social como un todo, debe funcionar con criterios congruentes y coordinados, y otorgar prestaciones o beneficios similares para los diferentes colectivos que se protegen.”³²

³¹ www.binnasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdj. **Principios de la seguridad social**. (Consultado el 28 de mayo de 2013).

³² www.binnasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdj. **Principios de la seguridad social**. (Consultado el 28 de mayo de 2013)



Principio de obligatoriedad: “Las normas de seguridad social son imperativas. El ingreso al sistema no depende de la voluntad del interesado, sin perjuicio de que pueda aceptarse la cobertura optativa y/o voluntaria de acuerdo a ciertas condiciones, y como adecuado complemento de los regímenes obligatorios indispensables. Surge a este respecto en muchas ocasiones la necesidad de hacer cumplir la norma, como vía práctica de extender la cobertura”³³

En el capítulo segundo denominado Organización, regulado que va del Artículo 2 al 28, se regula la conformación de sus órganos, recociendo tres: la Junta Directiva, la Gerencia; y el Consejo Técnico.

Establece como la Junta Directiva es la autoridad suprema del Instituto, a quien le corresponde dirigir a la institución; integrada por seis miembros propietarios y seis miembros suplentes nombrados por: El Presidente de la República³⁴, la Junta Monetaria, el Consejo Superior Universitarios, el Colegio oficial de Médicos y Cirujanos, la asociación o sindicatos patronales, y; sindicato de trabajadores. Dicha norma regula como debe procederse en caso de ausencias temporales y faltas definitivas a las sesiones, el plazo del nombramiento y reelección, los requisitos para ser miembros de

³³ http://atrav.itcilo.org/courses/manuales09/modulos.sso/Inicial/02_unidad02.pdf. **Principios y normas de la seguridad social.** (Consultado el 28 de mayo de 2013).

³⁴ De acuerdo con la estructura del período presidencial de la época en que fue instaurada la seguridad social, estos duraban como mandatarios de la nación seis años, de acuerdo a la Constitución de la República de Guatemala, del 11 de marzo de 1945; esto que hace congruente el período de duración de algunos de los integrantes de la Junta Directiva del Instituto, con excepción de los miembros de la Junta Monetaria.



dicho cuerpo colegiado, los impedimentos, el nombramiento de nuevos miembros, la terminación del nombramiento, las vacantes, la forma en que deben realizarse las sesiones y las atribuciones.

Indica además que la Gerencia debe estar integrada por un Gerente y uno o más subgerentes, quienes siempre deben actuar bajo las órdenes del primero y regula que a la Gerencia es el órgano ejecutivo del Instituto, quien tiene a cargo la administración y gobierno del mismo; señala como son nombrados, las aptitudes y períodos del Gerente y Subgerentes. Corresponde a la Gerencia nombrar, promover, dar licencias, entre otras, al personal al servicio del Instituto.

De acuerdo a la competencia de atribuciones de la Junta Directiva, la literal a) del Artículo 19 de dicho cuerpo normativo, le compete dictar a propuesta del gerente los reglamentos necesarios para la correcta aplicación de la ley orgánica del instituto; así como, los que se requieran para el funcionamiento interno del Instituto.

El Consejo Técnico, debe estar integrado por un grupo de asesores, con funciones consultivas, quienes bajo su responsabilidad deben sujetar su actuación a las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades.



La misma ley protege su dirección y administración, en función de proteger a la institución de decisiones arbitrarias que puedan comprometer al régimen, ya que prohíbe a los órganos del Instituto, el autorizar o aconsejar operaciones que impliquen gravamen económico o erogación para el Instituto a favor de sus respectivos cónyuges o parientes en cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Además, señala que serán removidos, tanto los miembros de los órganos superiores, como el personal del Instituto, cuando tomen parte activa en campañas políticas partidistas, incluso, señala que hay responsabilidad cuando por dolo o culpa grave, ejecuten o permitan ejecutar operaciones contrarias a la ley orgánica o sus respectivos reglamentos, respondiendo con sus propios bienes de las pérdidas de dichas operaciones.

De acuerdo a lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, al IGSS le corresponde la dirección y administración del Régimen de Seguridad Guatemalteco y de conformidad con la Ley Orgánica, debe velar que tanto el Estado, los empleadores y los trabajadores, contribuyan al sostenimiento de este; por ello que en el Capítulo III contempla en un único Artículo, el campo de aplicación: Obligados a contribuir al régimen “Artículo 27: Todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad social en proporción a sus ingresos y tiene el derecho de recibir beneficios para sí mismos para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean



compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue.

A efecto de llevar a la práctica el objetivo final ordenando en el párrafo anterior, el Instituto goza de una amplia libertad de acción para ir incluyendo gradualmente dentro de su régimen a la población de Guatemala, de conformidad con las siguientes reglas:

- a. Debe tomar siempre en cuenta las circunstancias sociales y económicas del país, las condiciones, nivel de vida, métodos de producción, costumbres y demás factores análogos propios de cada región, y las características, necesidades y posibilidades de las diversas clases de actividades...”

El Artículo responde al Artículo 24 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, donde se establece que los regímenes de seguridad social deben extenderse a los pueblos interesados y aplicarse sin discriminación alguna.

La literal a) del Artículo 27 de la Ley Orgánica del Instituto, contempla el Principio de Concordancia de la Seguridad Social con la realidad económica, que señala que la seguridad social, debe responder al desarrollo económico de la sociedad; si el sistema de seguridad social se aparta de esta situación, está condenado a fracasar ³⁵ pues no

³⁵ <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>. **Principios de la seguridad social**. (Consultado el 28 de mayo de 2013).

hay forma de que sea sostenible si se diseña con excesos o defectos.

Cuando se creó el régimen de seguridad social en Guatemala, se consideraba que era un país en desarrollo y además la tendencia era a la formalidad laboral. En las Bases de la Seguridad Social en Guatemala, se indicó que los seguros sociales deben ser inicialmente y durante muchos años de carácter clasista, protegiendo solo a los trabajadores (aquellas personas físicas que presentan a otra u otras, llamadas patronos, sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo verbal, o escrito, individual o colectivo y mediante una remuneración de cualquier clase o forma que se denomina salario o sueldo), aunque ciertos beneficios los obtengan los causahabientes o familiares.

El Capítulo IV, regula los beneficios, estableciendo en el Artículo 28 los riesgos de carácter social que protege: Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, enfermedades en general, invalidez, orfandad, viudedad, vejez, muerte (gastos de entierro), así como otros riesgos que determine los reglamentos.

El Capítulo V, regula los recursos y sistema financiero; en relación a este último, el Artículo 38 establece las formas de financiar del régimen, que de conformidad con el



segundo párrafo del Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen de seguridad social, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen, se enmarca en la literal a), la cual establece que durante todo el tiempo, en que solo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, o parte de ella, se financiará por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores en un veinticinco por ciento (25%), los patronos en un cincuenta por ciento (50%) y el Estado un veinticinco por ciento (25%). Asimismo, la ley regula que la cuota del Estado como tal y como patrono, debe financiarse con los impuestos.

Además regula que los reglamentos deben establecer el monto de las cuotas o contribuciones, de conformidad con los costos totales que para los respectivos beneficios se establezcan, con ello se comprende que dicho sistema no es de carácter asistencial, si no contributivo, para tener acceso a los beneficios debe cumplirse con un determinado requisitos de cuotas o contribuciones, además de otras condiciones que se establecen para la estabilidad financiera del régimen de seguridad social.

El sistema o regímenes financieros, establece Streber y Dittel, deben poseer un equilibrio actuarial, que dependen en todo momento de la equivalencia entre valores actuales de las entradas probables y de los gastos probables, en un momento dado. El mecanismo para lograr ese objetivo, puede ser, haciendo sólo una clasificación a grandes rasgos, el



del Régimen de Repartición de Gastos (llamado también de Beneficios Presentes o de Reparto) o el de Cobertura Técnica (llamado también Beneficios Diferidos o de Capitalización Colectiva). El Artículo 43, establece que el Instituto queda facultado para aplicar el sistema financiero de reparto el cual establece el equilibrio corriente entre las entradas y los gastos por medio de un ajuste de las contribuciones y de las prestaciones que se hace por períodos anuales o un poco mayores, cinco años. Hay, pues, concordancia en cuanto al tiempo en que se cubren los costos (pago de cotizaciones) y el momento en que se pagan los beneficios, ya que estos son inmediatos o presentes. Además, el régimen de reparto exige un reserva de previsión relativamente pequeña a fin de allanar el resultado de los cambios en la tasa de las contribuciones o, si se quiere, de las salidas también o el de capitalización colectiva, el cual lleva implícito un mecanismo de ahorro y de grandes reservas creadas con éste; por lo general se emplea –como en el caso de las pensiones– cuando se prevén prestaciones cuyo costo debe incrementarse año con año, durante un período largo o indefinido, y cuando se quiere que este costo se cubra con una contribución mantenida igual siempre; una parte de las entradas sale inmediatamente para cubrir los beneficios exigibles en ese momento, pero la mayor porción excedente durante los primeros años de funcionamiento del respectivo seguro se acumula para formar una reserva actuarial cuyo interés está destinado a cubrir la insuficiencia de las entradas que provienen de las contribuciones en el curso de los años posteriores; y naturalmente dicho interés proviene de inversiones en bienes rentables. No hay, pues, concordancia en cuanto a tiempo en que se cubren los costos (pago de cotizaciones) y el momento en que se pagan los beneficios, ya que estos son “diferidos”; o bien otro que se estime conveniente o cualquiera de las diversas clases de beneficios,



y el Instituto debe actuar de conformidad con lo que la técnica indique, en el que el régimen financiero depende no sólo del tipo de seguros al cual debe aplicarse, sino también de otros factores ambientales (grado de evolución económica del país, su estabilidad monetaria, etapa en que se encuentra el desarrollo del seguro, etc....) Queda; sin embargo, librado al criterio de los técnicos el examen de las circunstancias locales aludidas precedentemente, para modificar, si corresponde, el sistema teórico proyectado.

“La norma también indica que cada tres años y, además cuando la Junta Directiva lo juzgue conveniente, se deben hacer revisiones actuariales de las previsiones financieras del Instituto, y debe estimar anualmente, por los métodos técnicos más recomendables, la cuantía de sus obligaciones, y queda obligado a realizar ajuste inmediato de los beneficios para la gradual eliminación del déficit, reajuste de las cuotas o contribuciones, con el mismo objeto, mantenimiento de la escala de beneficios, para ser pagadas únicamente en proporción al índice de solvencia que indique la respectiva revisión actuarial, o bien la aplicación conjunta de las medidas indicadas; cualquiera que sea el caso se aplica cuando el estudio actuarial indica déficit en sus disponibilidades para hacer frente a las obligaciones. “Los estudios actuariales comprenden Los hechos económicos y sociales sometidos a leyes probabilísticas y financieras, así como cualquier tipo de hecho, circunstancia o acontecimiento que involucre riesgos y pueda afectar los bienes económicos o financieros de personas o entes públicos y privados, con el fin de proponer diagramas de acción equilibrados que permitan el cumplimiento de las prestaciones



recíprocas de las partes.”³⁶ Con ello es importante indicar que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social está obligado a efectuar determinadas acciones en función de mantener el equilibrio entre los ingresos y egresos, en caso de que una revisión actuarial indique déficit en sus disponibilidades, en ese sentido, tal atribución no es una facultad sino obligatoria, pues la ley lo establece de esa manera.

Es importante lo regulado en el Artículo 44, indicado en el párrafo anterior, ya que se inspira en una revisión constante, a no dar más de lo que se tiene y a hacer reajustes inmediatos para el pago de las obligaciones.

El Capítulo VI, regula la política inversionista, actualmente se encuentra establecida en el Acuerdo 1189 de Junta Directiva del Instituto Reglamento de Política Inversionista de Fondos de los Programas del Régimen de Seguridad Social.

El Capítulo VII, que establece la vigilancia en el cumplimiento de la ley, depositada en los inspectores y los trabajadores sociales, en el sentido que deben vigilar que patronos y afiliados cumplan las normas establecidas en la ley orgánica y están facultados para

³⁶ <http://actuariayfinanzas.net/index.php/es/conceptos-fundamentales-de-la-ciencia-actuarial>. **Conceptos fundamentales de la ciencia actuarial**, (Consultado el 15 de junio 2015).



visitar lugares de trabajo cualquiera que sea la naturaleza; así como, revisar libros de contabilidad, de salarios, planillas, constancias de pago y de encontrar resistencia pueden dar cuenta de los sucedido al tribunal de trabajo y de previsión social correspondiente, y en casos especiales, pueden requerir, bajo su responsabilidad, el auxilio de las autoridades o agentes de policía, con el fin de que no se les impida el cumplimiento de sus deberes, entre otras atribuciones conferidas en la ley orgánica y sus reglamentos específicos.

El Capítulo VIII, hace referencia a la resolución de conflictos y sanciones; el Artículo 52, específicamente relacionado con los reclamos y recursos, establece que los reclamos que formulen los patronos o los afiliados con motivo de la aplicación de la ley orgánica o sus reglamentos, deben ser tramitados y resueltos por la Gerencia, dentro del plazo más breve posible y contra lo que esta decida procede el recurso de apelación ante la Junta Directiva, siempre que se interponga en la Gerencia dentro de los tres días posteriores a la notificación respectiva y la Junta Directiva debe resolver dentro de los diez días posteriores.

En cuanto a las sanciones, regula los juicios por multas o sanciones el proceso de ejecución, la exención de impuesto por actos jurídicos, las infracciones y la imposición de penas.



El Capítulo IX, norma las disposiciones generales, este capítulo inicialmente indica que los beneficios del Instituto, estableciendo que el mismo se encuentra exento de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones, fiscales o municipales, directas o indirectamente establecidos o por establecerse; de la inembargabilidad total de sus bienes, fondos y rentas, salvo en casos especiales específicos en que el IGSS renuncie contractualmente.

Establece el Artículo 59, la prohibición de alegar derechos adquiridos con motivo de las modificaciones que los reglamentos introduzcan, de conformidad a lo regulados en el Artículo 44 de la ley orgánica, en cuanto a la modalidad y extensión de los beneficios, o en cuanto al monto y métodos de cobro o de cálculo de las cuotas o contribuciones asignadas para cubrirlos.

La coordinación que debe existir entre el Instituto y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como entre las demás instituciones que administran acciones de salud, no debe significar jamás un menoscabo de su autonomía. La Constitución Política de la República de Guatemala es clara, y la única obligación del Instituto es participar con las entidades ya señaladas, en forma coordinada, lo cual no significa una sujeción jerárquica del Instituto hacia ninguna otra entidad; regulación que, por ser de carácter *ius*



fundamental, no puede ser modificada por una norma de carácter ordinario o inferior. Por lo que cualquier normativa que disponga lo contrario debe juzgarse inconstitucional.

También señala la coordinación de actividades de la beneficencia privada, las preferencias en salud, la cooperación con la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto Nacional de Estadística. La Coordinación de los regímenes de previsión de los servidores del Estado, de prestaciones para militares u otros servidores del Estado.

Además, deben coordinar las actividades con el Instituto, aquellos regímenes de previsión social sin ánimo de lucro, puestos en vigor por empresas o asociaciones particulares con anterioridad a la vigencia de la ley orgánica; estos regímenes son un derecho mínimo de los trabajadores, esto quiere decir, que su establecimiento constituye un derecho irrenunciable, los cuales no deben confundirse con el régimen obligatorio de seguridad social, pues estos son adicionales al régimen obligatorio. El Artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala norma "Derechos sociales mínimos de la legislación de trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades: ... El establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia".



Cabe señalar que ninguna empresa o asociación particular u organismo o institución del Estado, de cualquier clase puede poner en vigor planes o regímenes de previsión social, sin autorización del IGSS, quien previo a estudio de los reglamentos o estatutos correspondientes, queda facultado para concederla durante todo el tiempo en el funcionamiento de dichos regímenes se sujete, bajo las normas establecidas por la ley orgánica del instituto.

En ese sentido, la Constitución Política de la República de Guatemala, distingue entre seguridad social y previsión social. La seguridad social no forma parte del derecho de trabajo, por lo mismo, los principios del derecho laboral no se aplican a la seguridad social. El Artículo 102 literal r) ius fundamental, norma el derecho a la previsión social, como un derecho mínimo laboral. Debe quedar claro que la seguridad social es concedida por el Estado para la población guatemalteca, pero la previsión social, debe ser otorgada por los patronos para los trabajadores; por lo que puede determinarse que existe una confusión entre seguridad social y previsión social, y debido a esa confusión es que erróneamente, de manera reiterada se aplican los principios del derecho de trabajo a la normativa de seguridad social. Por lo mismo, en muchos casos se pretende aplicar a la seguridad social el principio de superación (por el cual, los derechos mínimos pueden ser superados o mejorados, pero nunca disminuidos). Pero se insiste en lo siguiente, el principio de superación es un principio de derecho de trabajo y no de seguridad social.



El Artículo 100 constitucional norma el derecho a la seguridad social, como un derecho de todos los habitantes de la Nación, mismo que debe ser garantizado por el Estado y aplicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Por otro lado, el Artículo 102 literal r) de la ley superior, establece el establecimiento de instituciones de previsión social, en beneficio de los trabajadores. En consecuencia, el régimen de previsión social debe ser impulsado y garantizado por los patronos para los empleados; por su naturaleza privativa, el régimen de previsión social es “adicional” al régimen de Seguridad Social. El punto anterior lo aclara aún más la legislación ordinaria, específicamente la Ley Orgánica del Instituto, que regula a través de los Considerandos y del Artículo 71, que la previsión social, pertenece a la esfera individual, o sea, es una actividad privada (aplicada por los particulares –patronos y trabajadores–).

Debe quedar claro que, si bien es cierto, la seguridad social, desde la creación del régimen en Guatemala hasta la fecha, ha sido un derecho otorgado únicamente a los trabajadores, ello se debe no a que sea un derecho exclusivo de los trabajadores, sino porque la cobertura del régimen de seguridad social aún se encuentra en una primera etapa de progresión, pero el mismo debe ir incluyendo y dando cobertura a toda la población guatemalteca de forma gradual.

Lo anterior, puede comprenderse de mejor manera de la lectura del texto de los Artículos 27 y 38 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Para ilustrar



de mejor manera lo expuesto, es necesario apuntar las siguientes diferencias:

Fundamento constitucional: De la Seguridad Social, el Artículo 100; de la Previsión Social, el Artículo 102 literal r). Sujetos involucrados: En la Seguridad Social, Estado y afiliados; en la Previsión Social, trabajadores y patronos. Cobertura: La Seguridad Social, es un derecho de todos los habitantes de la Nación; la previsión social, es un derecho que se circunscribe a los trabajadores.

Las normas del Artículo 70 (establecidas para los regímenes creados antes de la vigencia de la Ley Orgánica) se aplicarán a los regímenes creados después de la vigencia de la Ley Orgánica, a discreción del Instituto. Esto quiere decir que todos los demás requisitos para la aprobación de regímenes adiciones de previsión social (a excepción del estudio de los reglamentos y estatutos correspondientes) serán necesarios solamente a juicio del instituto.

Regula la coordinación que debe tener con empresas de seguros privados, propiedad del Estado o de particulares, coordinando sus actividades de manera que haya auxilio y estímulo recíproco y constantes, así como delimitación de la esfera de acción del IGSS y estas.



Señala también que los reglamentos del Instituto, deben definir los términos cuyo sentido sea necesario precisar para la eficaz aplicación de la ley orgánica, la nulidad de disposiciones contrarias y la irrenunciabilidad de beneficios y derechos.

En el último capítulo, denominado Disposiciones transitorias y derogatorias numeradas del Artículo 1 al 12, norma el período inicial de los miembros de la Junta Directiva, el nombramiento del Gerente y Subgerentes; los fondos para el inicio de actividades del Instituto, la constitución del Consejo Técnico, el inicio de las operaciones financieras, la inclusión de la cuota de seguridad social en el presupuesto del Estado, la sustitución de obligaciones patronales, la protección temporal de los trabajadores no cubiertos, la derogatoria y vigencia.

1.4 . Beneficios que otorga

El régimen de Seguridad Social, para los cotizantes tiene una razón para existir y es precisamente entregar el conjunto de prestaciones ofrecidas a los afiliados y a sus beneficiarios; en ese sentido, publicaciones de la OIT suelen citar lo expresado por su director general en 1971 “durante toda la historia de la política social, nada ha cambiado más la vida de la gente común como la garantía de que, tras la pérdida de ingresos



debido a un accidente o enfermedad, el desempleo o la muerte..., ellos o sus familias no caerán en la indigencia”.³⁷

De acuerdo a la estructura de los riesgos que cubre el Régimen de Seguridad Social Guatemalteco, el IGSS comprende dos grandes programas de beneficio para sus afiliados.

El programa de salud, que protege los riesgo de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA), que inicialmente comenzó dando cobertura en el riesgo de Accidentes en 1948, protegiendo los Accidentes de Trabajo; en el año 1949 se extendió la protección a los Accidentes Comunes y posteriormente, inició su cobertura en el Municipio de Guatemala y se extendió gradualmente hasta cubrir la totalidad del país en 1978.

En 1953 inició el programa Materno Infantil, en el Departamento de Guatemala, la cobertura de Enfermedad se implementó en 1968, en el mismo departamento, fusionándose ambos riesgos para fines de financiamiento, extendiéndose la cobertura al resto del país en forma gradual hasta cubrir a toda la República de Guatemala en el 2010.

“El Programa EMA es financiado mediante el sistema de Reparto Simple, el cual ha sido modificado en su concepto original, puesto que, derivado de las políticas que el IGSS ha implementado, en relación al monitoreo constante de los gastos y de su uso eficiente,

³⁷ Oficina Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, **Administración de la seguridad social**. Pág.117.



logró formar una pequeña reserva, que tiene como propósito cubrir eventuales déficits no continuados causados por el incremento de precios de bienes y servicios, el nivel de empleo y de salarios.”³⁸

El riesgo de Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se encuentra normados en el Acuerdo 1002 de la Junta Directiva del Instituto Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes.

Los riesgos de Enfermedad y Maternidad, se encuentran regulados el Acuerdo 410 de la Junta Directiva del Instituto Reglamento sobre Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad.

Ambos Acuerdos son complementados, con los Acuerdos 466 Reglamento de Asistencia Médica y 468 Reglamento de Prestaciones en Dinero, de Junta Directiva.

El Programa de Accidentes, contempla las siguientes prestaciones: a) Asistencia médico-quirúrgica general y especializada, dentro de las posibilidades técnicas y financieras de la Institución, b) Asistencia odontológica, c) Asistencia farmacéutica; d) Rehabilitación y suministro de aparatos ortopédicos y protésicos, e) Exámenes radiológicos, de laboratorio y demás exámenes complementarios, f) Trabajo Social; g) Transporte; h) Hospedaje y alimentación, i) En caso de suspensión temporal para el

³⁸ Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, **Informe de la valuación actuarial, de los Programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA), año 2011, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.** Pág. 3.



trabajo ordenada por médico del Instituto, se otorga al afiliado un subsidio diario equivalente a los dos tercios del salario base diario. (Sin que exceda de Q80.00 diarios); y j) Cuota mortuoria. Esto de conformidad a lo establecido en Artículos 15, 21 y 39 del Acuerdo 1002 de Junta Directiva Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes.

Así como las prestaciones del Programa de Enfermedad y Maternidad, identificando inicialmente las de Enfermedad: a) Promoción de la salud y prevención de enfermedades, b) Promoción de la salud y prevención específica de las enfermedades, c) Asistencia médico-quirúrgica, general y especializada, c) Hospitalización, d) Asistencia Odontológica, e) Asistencia farmacéutica, f) Suministro de aparatos ortopédicos y protésicos, g) Exámenes radiológicos, de laboratorio y demás exámenes complementarios que sean necesarios para el diagnóstico y el control de la enfermedad; h) Servicio Social, i) Transporte, j) Subsidio diario cuando la enfermedad cause incapacidad para el trabajo, se otorga al afiliado un subsidio diario equivalente a los dos tercios del salario base diario. (Sin que exceda de Q80.00 diarios y k) Cuota mortuoria, esto de conformidad con lo estipulado en Artículo 5, del Acuerdo 410 de Junta Directiva Reglamento sobre protección relativa Enfermedad y Maternidad.

En el caso del Programa de Maternidad, se otorgan estos beneficios: a) Asistencia médico-quirúrgica, general y especializada, preventiva y curativa, durante las fases prenatal, natal y postnatal, b) Hospitalización, c) Asistencia farmacéutica, d) Exámenes radiológicos, de laboratorio y demás exámenes complementarios que sean necesarios, e) Servicios social, f) Transporte, g) Ayuda de Lactancia, h) Canastilla maternal, i)



Subsidio de maternidad, equivalente al 100% del salario de la afiliada y j) Cuota mortuoria. Esto establecido en el Artículo 22, del Acuerdo 410 de Junta Directiva Reglamento sobre protección relativa Enfermedad y Maternidad.

Los beneficios que son otorgados en los tres riesgos a los afiliados al Régimen y sus beneficiarios, se prestan de conformidad a la calificación de derecho establecidas para el efecto, en los Acuerdos citados y los complementarios.

El Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) nace como consecuencia de la necesidad de proteger determinadas contingencias que amenazan con la disminución de los ingresos de los afiliados; dichos riesgos que se encuentra establecidos en el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto.

El Acuerdo 1124 de Junta Directiva Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez. Vejez y Sobrevivencia, regula los beneficios y condiciones para acceder a este programa, de acuerdo a lo siguiente: Para acceder al riesgo de invalidez, de conformidad con el Artículo 4 del cuerpo legal citado, es necesario contar con 36 meses de contribución en los 6 años inmediatamente anteriores al primer día de invalidez. La invalidez de conformidad con el Artículo 5, es necesario que sea establecida por el Departamento de Medicina Legal y Evaluación de Incapacidades.

Para acceder al riesgo de vejez, establece el acuerdo indicado anteriormente, es



necesario que el trabajador afiliado al régimen, cuente con 60 años de edad y la siguiente escala de contribuciones, a la fecha del requerimiento de pensión:

1. 180 meses de contribución antes del 31 de diciembre de 2010
2. 192 contribuciones a partir del 1 de enero de 2011
3. 204 contribuciones a partir del 1 de enero de 2013
4. 216 contribuciones a partir de 1 de junio de 2013
5. 228 contribuciones a partir del 1 de enero de 2014
6. 240 contribuciones a partir del 1 de junio de 2014

Asimismo, los trabajadores que se afiliaron a partir del 1 de enero de 2011, deben cumplir con el requisito de 240 contribuciones para poder acceder a la pensión.

El beneficio de sobrevivencia, se otorga cuando a la fecha del fallecimiento del afiliado, tenga acreditado por lo menos 36 meses de contribución en los seis meses en los seis años inmediatamente anteriores al fallecimiento, otra situación es que a la fecha del fallecimiento el afiliado hubiera tenido derecho a pensión por el riesgo de vejez o bien que a la fecha de su fallecimiento el pensionado estuviere disfrutando de pensión por el riesgo de invalidez o vejez.



En los casos en que el afiliado fallezca a consecuencia de un accidente, es necesario comprobar el requisito establecido para el otorgamiento de subsidio por el riesgo de accidente.

El Programa de IVS, otorga entre sus beneficios: a) Pensión monetaria mensual, b) Bono Anual de Q500.00, c) Aguinaldo Anual, equivalente a una mensualidad de pensión, d) Gastos de entierro, e) Atención médica, f) Opción a continuar contribuyendo voluntariamente, g) Asignación familiar, que correspondiente a un porcentaje adicional al monto del cálculo de la pensión; y h) Protección por orfandad, viudez y en el caso de los padres cuando se demuestre dependencia económica del causante.



CAPÍTULO II

2. Reformas paramétricas al Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia

2.1. Antecedentes

Para poder comprender qué son las reformas paramétricas en los sistemas de seguridad social y específicamente en los regímenes de pensiones, es importante entender en que consisten estas; para ellos se explica, los diferentes tipos de regímenes que se utilizan para establecer el sistema de pensiones y sus reformas.

“Los sistemas de pensiones son programas de transferencias instituidos por el Estado, cuyo objetivo es proporcionar seguridad de ingresos a los adultos mayores en un contexto donde los acuerdos informales tradicionales se consideran insuficientes.”³⁹ Los fundamentos que sustentan la creación de los sistemas de pensiones son claros. En las sociedades tradicionales, la manutención de las personas mayores estaba a cargo de la familia o bien los ancianos no recibían ningún tipo de sustento, vivían en la pobreza y estaban expuestos a altos índices de morbilidad. Con el desarrollo económico, con la transformación del trabajo asalariado como principal fuente de ingresos en la mayoría de los hogares, surgió la necesidad de una propuesta alternativa para este problema. La necesidad se intensificó con el proceso de transición demográfica, debido a que el

³⁹ <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf> **Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y medición de cobertura.** (Consultado el 5 de agosto de 2013).



porcentaje de adultos mayores en la estructura familiar aumentó lentamente con respecto al de los adultos jóvenes, haciendo menos sostenibles los antiguos acuerdos informales.

Si bien, en general, hay acuerdo en cuanto al objetivo global, existen divergencias con relación a los medios que se utilizan para alcanzarlo. Los debates se concentran en tres aspectos principales, sobre los cuales analistas y políticos no siempre coinciden. En primer lugar, existen algunas diferencias relacionadas con los vínculos entre los sistemas de pensiones y el mercado laboral; una cuestión que define quién tiene el derecho de recibir beneficios como principio general. La segunda área de debate se refiere al origen de los recursos financieros del sistema, donde algunos son partidarios de la idea de exigir contribuciones a los futuros beneficiarios (por consiguiente, creando un sistema contributivo) y otros proponen mantener un sistema abierto a todos los individuos, por lo tanto, no contributivo. El tercer aspecto en discusión hace referencia al rol del Estado, en su carácter de facilitador, regulador o proveedor. Si bien existen otros debates (el más notorio plantea si los sistemas de pensiones contributivos deberían contar con fondos propios acumulados –capitalizados- o con un esquema de transferencias intergeneracionales –de reparto), en general se remiten a problemas de segundo nivel, dado que no afectan los principios fundamentales de los sistemas, sino su forma de implementación.

Una vez analizado el tipo de sistema que se pretende implementar, en un sistema de pensión y de acuerdo a la naturaleza de las diferentes situaciones económicas,



demográficas, de empleo, ente otras; es importante medir el nivel y evolución de la cobertura de los sistemas de pensiones y que conviene a estos, por ellos es importante realizar estudios y establecer si es necesario realizar cambios estructurales a los mismos.

Los sistemas de pensiones pueden tener cambios estructurales, o bien cambios paramétricos. Los cambios denominados “**reformas estructurales**”⁴⁰ son las que sustituyen total o parcialmente el sistema público por un privado, lo que buscan en realizar cambios en sus sistemas de seguridad social, debido a diversos factores financieros y demográficos por lo que han optado por realizar dichas reformas a sus sistemas de pensión; es decir, pasar del tradicional sistema de reparto al sistema de capitalización individual. De este último sistema se desprenden tres modelos que actualmente se están utilizando, que son los siguientes:

Modelo sustitutivo de capitalización individual: El régimen financiero es el de capitalización individual y su administración es privada; una de sus características es que se establece una cotización fija (prima de equilibrio de largo plazo), que alimenta una cuenta individual del asegurado, cuyos recursos se invierten, una vez deducidas las comisiones de administración, y se capitalizan sus rendimientos. El monto de la prestación es variable, por cuanto que cumplidos los requisitos, el asegurado recibirá

⁴⁰<http://www.cepal.org/es/publicaciones/10977-evaluacion-de-un-cuarto-de-siglo-de-reformas-estructurales-de-pensiones-en>. **Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. Conceptos clave y descripción general de las reformas.** (Consulta 5 de agosto de 2013).

una pensión que dependerá del monto acumulado en su cuenta individual y del rendimiento a lo largo del tiempo. ⁴¹

Modelo paralelo de capitalización individual: El trabajador puede optar por el sistema de su preferencia, ya sea el régimen de capitalización individual o de reparto, siendo su administración pública o privada, según el régimen. No se elimina el sistema público de reparto, pero se termina con su monopolio y es convertido en la alternativa a un nuevo sistema de cuenta privada, con el cual compite.

Modelo mixto de capitalización individual: El trabajador aporta simultáneamente a ambos sistemas, y al igual que el modelo paralelo, su régimen es de capitalización individual y de reparto, y su administración es pública y privada.

En este caso, el sistema público es reformado y pasa a ser un componente del esquema, que se combina con la nueva modalidad de cuenta privada individual. El sistema público reconoce una pensión básica de prestación definida y el de cuenta privada individual una pensión complementaria (prestación no definida).

“Así como se pueden realizar Reformas Estructurales a los sistemas de pensiones, se pueden realizar también **reformas paramétricas**, que son las que se realizan con la finalidad de fortalecen financieramente un sistema público a largo plazo, mediante el aumento de la edad de retiro, cotizaciones y prima, entre otros. Los países realizan

⁴¹ http://www.cnbs.gob.hn/files/seguros_pensiones/ssp_regpencapind PDF. **Regímenes de pensiones de capitalización individual, sistemas privados de capitalización.** (Consultado el 5 de agosto de 2013).

reformas a sus sistemas de pensiones, para responder ante sus obligaciones presentes y futuras, razón por la cual es necesario realizar evaluaciones periódicas; logrando un equilibrio y una estabilidad financiera en el mediano plazo, ya que de no realizarlas se considera que tendrían problemas para el cumplimiento de sus obligaciones futuras, y las reformas permiten dar un respiro económico y fortalecer las finanzas.”⁴²

Específicamente, en el tema del sistema de pensiones que otorga el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a través del Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, en su inicio sólo se aplicó en forma parcial en casos de muerte en el riesgo de Accidentes. El IVS inició brindando protección a los trabajadores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a partir de 1971 como plan piloto, incorporándose luego en 1977 a todos los trabajadores afiliados al régimen de seguridad social, exceptuando a los trabajadores presupuestados del Estado que cuentan con su propio régimen.

De acuerdo a la técnica actuarial y en cumplimiento a la Ley Orgánica del IGSS, el Programa fue diseñado para otorgar inicialmente pensiones por el riesgo de vejez a la edad de 65 años y 180 meses de contribución al Programa, de conformidad con el Artículo 17 del Acuerdo 481 de Junta Directiva del Instituto.

⁴²http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_003/02_capitulo02.pdf. **Programas y Regímenes de Pensiones, Unidad Didáctica 2, Las Reformas de las Pensiones: Un Balance, Capítulo II, Sobre la reformas paramétricas.** (Consultado el 5 de agosto de 2013).



“En el año de 1987 se emitió el Acuerdo 788 de Junta Directiva, donde sin considerar aspectos técnicos se redujo la edad de pensionamiento a 60 años, decisión que afectó el equilibrio del programa, técnicamente no fue correcto reducir la edad tomando en cuenta que los estudios inicialmente indicaron que la edad debía fijarse en 65 años, y que la tendencia es aumentar y no reducir, por lo que esa decisión no tomó en consideración los estudios que respaldaran dicha decisión y que la misma fue tomada desde un punto de vista político.”⁴³

El Instituto con la finalidad de defender el programa y en cumplimiento a la Ley Orgánica, estableció en el Artículo 15 del Acuerdo 1124, una escala de edad mínima para poder ser cubierto por el riesgo de vejez, misma que fue impugnada y declarada inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad, dentro del expediente 2765-2004, argumentando, de manera general, que los cambios violentaban derecho ya adquiridos, pues las personas que ya contribuían al régimen gozaban del derecho de jubilación que establecía la normativa anterior.

En su afán de mantener equilibrio financiero del programa, en el 2011 el Instituto realizó una serie de modificaciones, mediante el Acuerdo 1257 de Junta Directiva, a los requisitos de pensionamiento, así como otras series de medidas para defender el programa, incluyendo la fijación de edad de retiro a quienes se afiliaran a partir del 1 de enero de 2011, en 62 años, dicha modificación fue impugnada y parcialmente algunas de

⁴³ InfoIGSS, informando y rindiendo cuentas, semanario informativo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **La Seguridad Social transformándose en beneficio de sus derechohabientes**. Pág. 3 y 4.



las medias fueron declarada inconstitucionales, de conformidad con los expedientes acumulados 3-2011, 4-2011 y 52-2011 de la Corte de Constitucionalidad.

2.2. Definición

El Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia brinda protección y beneficios en los riesgos de invalidez, vejez, orfandad y viudedad. El programa, como todo sistema de pensiones, fue diseñado para funcionar en el largo plazo por lo que es necesario realizarle modificaciones a través del tiempo; inicia con un sistema de prima media escalonada, en la que debido a la capacidad financiera de la población y para evitar distorsiones en la economía, se inicia con una prima baja, la cual es suficiente al principio para el pago de las pensiones, que al principio serían pocas. Conforme madura el programa, se van incorporando más afiliados y el gasto va creciendo a medida que se van pensionando quienes cumplen los requisitos, por lo que al medir la capacidad de la prima, se van estableciendo los escalones de equilibrio, de modo que se incrementa la prima conforme se hace necesario.

“La valuación actuarial de los programas de seguros, sirven para determinar el grado de suficiencia financiera que tienen las primas de aseguramiento, con la finalidad de respaldar las obligaciones monetarias contraídas con la población afiliada; mediante ésta



se analiza la situación financiera del programa en el año base de proyección, así como la probable tendencia futura de sus ingresos y gastos.”⁴⁴

2.3. Características

El Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia tiene como finalidad dar cumplimiento al Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto, en lo que se refiere al otorgamiento de beneficios en los casos de vejez, invalidez, viudedad, orfandad y muerte (gastos de entierro); la extensión de los beneficios a los padres se hizo en virtud a que el mismo Artículo faculta a establecer otros por la vía de la reglamentación, actualmente el Programa cubre en estos riesgos a la mayoría de los trabajadores del sector formal de la economía.

Como se indicara anteriormente, la base legal del Programa, se encuentra contenida en el Acuerdo número 1124 de la Junta Directiva, actualizado en el año 2010, por el Acuerdo 1257 de la Junta Directiva, el cual, previo a que ciertos Artículos de este último fueron declarados inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad, contenían la siguiente reformas:

⁴⁴ <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/valuaciones-actuariales> Sitio Oficial del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), **Valuaciones Actuariales**. (Consultado el 12 de agosto de 2013)



Para optar a la pensión de Vejez:

Trabajadores que se afilien a partir del año 2011:

Edad de retiro: 62 años

Número de meses de cotización: 240

Trabajadores que se afiliaron antes del año 2011:

Edad de retiro: 60 años

Número de meses de cotización:

192 meses año 2011

04 meses año 2013 y

216 meses año 2014

La pensión de Vejez se constituirá en la siguiente forma:

50% de la remuneración base.

10% de la remuneración base por asignación familiar.

0.5% de la remuneración base por cada 6 meses de contribución que tenga el asegurado después de haber cumplido con los requisitos del número de contribuciones y edad establecidos para el riesgo de Vejez.

El Programa se caracteriza por determinarse el monto de los beneficios con base en un

porcentaje aplicado a los últimos salarios devengados por el trabajador antes de la ocurrencia del riesgo, por lo que constituye un sistema de beneficios definidos y como se indicara, los costos son cubiertos mediante el sistema financiero de prima escalonada.

De conformidad con la inconstitucionalidad planteada en el año 2011, la Corte de Constitucionalidad, dentro de los expedientes acumulados 03-2011, 04-2011 y 52-2011, sentencia que fuese emitida el 06 de septiembre de 2012, dejó sin efecto algunas de las modificaciones realizadas, entre las que cabe mencionar: la edad de retiro de los afiliados que se inscriban a partir de enero de 2011, y la constitución de la pensión de vejez.

2.4. Elementos

“El instrumento técnico a través del cual se puede conocer el estado financiero que guarda el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, en lo que concierne a las prestaciones a largo plazo, es la valuación actuarial. Ésta se sustenta en una serie de supuestos demográficos, económicos y financieros, como la estructura demográfica, tablas de entrada a la invalidez o vejez, las condiciones de empleo, el crecimiento de los salarios y el comportamiento de otras variables que puedan incidir en el cálculo de los pasivos contingentes de las prestaciones económicas.”⁴⁵

⁴⁵<http://www.imss.gob.mx/instituto/informes/Documents/2007-2008/03.pdf>. **Informe Financiero y Actuarial al 3 de diciembre de 2008.** (Consultado el 12 de agosto de 2013).



2.5. Causas

El Programa de IVS utiliza el sistema financiero de prima escalonada que se fundamenta en el uso de la capitalización parcial, que permite acumular una reserva y utilizar su rendimiento para financiar el programa. En el sistema las primas permanecen fijas en un período largo, luego del cual, la prima es aumentada para mantenerse estable durante otro período similar y así sucesivamente, en función de las proyecciones demográficas y el comportamiento de variables económicas como la tasa de interés y de inflación. Técnicamente es deseable que el período de equilibrio tenga una duración alrededor de 10 años adicionales al escalón actual.

2.6. Consecuencias

No realizar ajustes a los parámetros del Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, cuando los estudios actuariales establecen la necesidad de realizarlos con la finalidad de cumplir con sus obligaciones, trae consigo el desequilibrio financiero del Programa, teniendo como resultado que los ingresos sean inferior a los egresos y la reserva técnica del programa se empiece a consumir, limitando las posibilidad inminentes de cumplir con su obligación y declarando el programa en quiebra.



2.7. Datos estadísticos

Guatemala ha evolucionado en su composición demográfica y de conformidad con las proyecciones que ha realizado el Instituto Nacional de Estadística (INE), existe un incremento en la esperanza de vida, la cual es una medida resumen sobre el nivel de la mortalidad “que expresa el promedio de años que se espera viva una persona bajo las condiciones de mortalidad del período en que se calcula y constituye de hecho un indicador sintético por excelencia para caracterizar la condición de vida”⁴⁶ y una reducción en la tasa de natalidad “que da el número promedio anual de nacimientos durante un año por cada 1000 habitantes, la cual suele ser el factor decisivo para determinar la tasa de crecimiento de la población”⁴⁷, teniendo como consecuencia el envejecimiento de la población del país, este fenómeno no solo pasa en Guatemala sino en la mayoría de países del mundo.

De acuerdo con las proyecciones del INE, la tasa de natalidad para el año 2010 se encontraba en 33.28% y se prevé que para el año 2050, esta se encuentre en 14.94% lo que quiere decir que habrá esa cantidad de nacidos por cada mil habitantes, ocasionando que aumente el número de pensionados y se reduzca la relación de trabajadores activos con respecto a los pasivos; produciendo un serio desequilibrio en la

⁴⁶ https://www.google.com.gt/?gws_rd=ssl#q=esperanza+de+vida+definicion. **La esperanza de vida.** (Guatemala el 19 de enero de 2016).

⁴⁷ https://www.google.com.gt/?gws_rd=ssl#q=tasa+de+natalidad+definicion. **Tasa de natalidad.** (Guatemala el 19 de enero de 2016).



situación financiera del IVS, ya que habrá menos trabajadores contribuyendo para el pago de más pensionados.

De igual manera en el año 2010 se estableció que la esperanza de vida al nacer era de 70 años y se prevé para el año 2050, esta sea de 78 años de edad, por lo que la esperanza de vida al nacer, tiene como consecuencia que se paguen más pensiones por una mayor cantidad de tiempo.

Para realizar los cambios paramétricos en el Programa de IVS, mediante el Acuerdo 1257 de Junta Directiva del IGSS, también fue considerada que la población mayor a 60 años (requisito actual para pensionarse), para el 2010 se establecía en 913,296 personas, y se proyecta que para el año 2050 este incremente a 3, 625,044 personas.

De todos los aspectos necesarios para evaluar la situación del programa de pensiones del régimen de seguridad social guatemalteco, el elemento esencial lo constituye el punto de equilibrio financiero del este, el cual es definido como el momento en que los ingresos que se perciben por el pago de las contribuciones, sumado a los intereses que generan las reservas del programa, se igualan con los egresos incurridos por el pago de las obligaciones (pensiones).

“Cuando se prevé desequilibrio técnica y financieramente necesario e impostergable realizar reformas a los sistemas de pensiones. De acuerdo a los estudios realizados por el IGSS, cuando introdujo los cambios al programa de pensiones, estableció que el



desequilibrio financiero se iniciaría en el año 2014 y que la utilización de la reserva técnica se agotaría en el año 2021.”⁴⁸

2.8. Base legal

El Artículo 44 de la Ley Orgánica del IGSS, establece que cada tres años y cuando la Junta Directiva lo estimen conveniente, se deben realizar valuaciones actuariales de las provisiones financiera de los programas del régimen de seguridad social y anualmente debe estimar la cuantía de sus obligaciones y de establecerse un déficit actuarial, se deben hacer ajustes inmediatos de beneficios, cuotas o contribuciones, mantener los beneficios en las escala que indique el índice de solvencia, o la combinación de las anteriores.

El Artículo 42 del Acuerdo 1124 de la Junta Directiva del IGSS, establece que dado el sistema de financiamiento adoptado para el programa de IVS, indica que cuando en un ejercicio financiero el total de los ingresos por concepto de contribuciones y del rendimiento de la reserva, sea inferior al total de los egresos en concepto de prestaciones y gastos de administración, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo

⁴⁸ InfolGSS informando y rindiendo cuentas, semanario informativo, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Realizando Cambios necesarios para la sostenibilidad de la seguridad social guatemalteca, La Crisis Mundial y los efectos en la Seguridad Social.** Pág. 4 y 5, , número 57, del 20 de enero de 2011.



citado anteriormente, deben hacerse ajustes a las tasas de contribución con la finalidad de garantizar un período de equilibrio no menor de cinco años.





CAPÍTULO III

3. Estudio de derecho comparado de la legislación guatemalteca

La Seguridad Social, es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por 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.

A lo largo de la historia de los seguros sociales se han dado diversos cambios, que se hacen necesarios para su evolución, su crecimiento y a la vez para mantener un equilibrio financiero, entre ingresos y egresos a largo plazo, con la finalidad de responder en el futuro las obligaciones que se adquieren en el presente.

Prácticamente todos los países en las diferentes regiones del mundo han realizado y están analizando opciones de reformas de la seguridad social. Para unos la prioridad es superar el déficit actuarial, para otros compensar los efectos de los cambios demográficos o simplemente reordenar regímenes que han sido afectados por la crisis económica que se ha intensificado en los últimos años.

Mucho países que han optado por hacer reformas a sus sistemas de pensiones, algunas afectan únicamente los parámetros y requisitos para obtener una pensión; mientras que otros han efectuado un giro radical a su modelo de pensión modificando totalmente su estructura.

3.1. Sistema de pensiones de Costa Rica

La Seguridad Social de Costa Rica, se encuentra legislada en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguridad Social, emitida por la Asamblea Legislativa, en 1943; al igual que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS, la Caja Costarricense, de conformidad con la Ley 17 de la Asamblea Legislativa del 22 de octubre de 1943, es una entidad autónoma a la cual le corresponde la administración, el gobierno de los seguros sociales y es de carácter obligatorio; dicha ley establece en su campo de aplicación la protección por los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario; además, otorga una participación en las cargas de maternidad, familia, viudedad y orfandad y el suministro de una cuota para entierro.

Específicamente el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), se crea en 1947, que inicialmente incluyó sólo a los trabajadores de las Instituciones Autónomas, y posteriormente incorporó a los trabajadores de la empresa privada, por lo que en 1971 el IVM llegó a cubrir a todos los sectores salariales del país.



Para el año de 1975 se extiende el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a los trabajadores del campo (agrícola) y la Caja se hace cargo del Sistema de Pensiones del Régimen No Contributivo, esto con el fin de dar protección a los de más bajos recursos.

A partir de 1941, el principal sistema de pensiones de Costa Rica era el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte -IVM-, administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), basado en un sistema público de reparto. Este sistema sufrió una serie de reformas reglamentarias en la década de los noventa para modificar y flexibilizar beneficios y requisitos; sin embargo, erosionó la situación actuarial del régimen. Posteriormente se volvió a reformar el sistema, esta vez endureciendo los requisitos y racionando los beneficios, lo cual agravó los problemas sufridos por un sistema tradicional de reparto: falta de relación entre aportes y beneficios recibidos, así como dificultades para financiar las pensiones de los jubilados y de los trabajadores activos.

El régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) no era el único que funcionaba en Costa Rica, puesto que existían una serie de regímenes que cubrían a un determinado sector o grupo de trabajadores públicos, pero sus formas de cálculo y beneficios eran muy heterogéneas y se excluían entre sí. La mayoría de estos sistemas desaparecieron en el años de 1,992 y los pocos que quedaron se fueron incorporando a la CCSS.



En abril de 2001, se llevó a cabo una reforma que modificó su sistema previsional; al igual que los casos de Chile y México, se implementó un esquema multipilar, pero a diferencia de los mismos, se realizó a través de un sistema mixto, es decir, que se incluye la participación del sector público y el privado en la administración de los fondos.

Actualmente, el sistema de pensiones de Costa Rica se fundamenta en los siguientes pilares:

- a. El primero corresponde al régimen público contributivo Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y no contributivo administrado por la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS).
- b. El segundo es la pensión complementaria al régimen público, que es de carácter obligatorio y cuya administración está a cargo de las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC); estas pueden ser de capital público o privado.
- c. El tercer pilar es el ahorro voluntario y su cobertura es universal; las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC), también están a cargo de la administración de este.



La columna vertebral del sistema se encuentra en el primer pilar a través del régimen IVM. La cobertura de este es mucho mayor que los otros dos pilares ya que es obligatorio para todos los trabajadores, sean asalariados o independientes, y su régimen no contributivo cubre a la población adulta mayor inválida y personas en estado de pobreza sin contribuciones al sistema de pensiones; el segundo pilar es obligatorio solo para trabajadores asalariados y el tercero es voluntario para cualquier trabajador.

En cuanto a financiamiento, los tres pilares de este sistema previsional mixto son cubiertos por tres actores principales: los trabajadores (asalariados e independientes), los patronos y el Estado. La ventaja de este esquema es que los aportes al sistema son distribuidos entre los diferentes actores de forma tal que el principal beneficiario (el trabajador cotizante) no percibe disminuciones significativas en su salario; de hecho, es el patrono quién financia la mayor parte del esquema en el primer y segundo pilar: aporta 4.75% al IVM y 3.25% a la Pensión Complementaria, mientras que el trabajador aporta 2.50% al IVM y 1.00% a la Pensión Complementaria; en el caso de los trabajadores independientes, únicamente cotizan al IVM y aportan el 7.25%. De esa cuenta, la pensión total para un trabajador jubilado será el resultado de la pensión básica de la Caja Costarricense y la renta obtenida en el sistema de capitalización individual.

Cada trabajador afiliado a una Operadora de Pensiones Complementarias (OPC) tiene una cuenta individual, la cual tiene varias subcuentas de la siguiente forma: Ahorro obligatorio, ahorro voluntario, ahorros extraordinarios y otras que sean creadas por otras leyes o con autorización del Superintendente.



Las Operadoras pueden administrar más de un fondo, los cuales se establecen en colones o en moneda extranjera, siempre y cuando la Superintendencia de Pensiones lo autorice.

La Caja Costarricense de Seguridad Social, quien administra los fondos del IVM, maneja estos de dos formas: a través de la inversión en valores del mercado bursátil para generar un rendimiento que ayude a mantener a flote la situación actuarial del régimen mientras una alta proporción de jóvenes se encuentren cotizando, y a través del otorgamiento de préstamos a los asegurados activos, con lo cual se contribuye a diversificar el portafolio del IVM y a la vez, se facilita el acceso a vivienda para los mismos.

3.2. Sistema de pensiones de México

La Constitución Política de los Estados Mexicanos, de febrero de 1917, establece es el Artículo 123, literal b), numeral romano XI, literal a), que la seguridad social mejicana se encuentra organizada bajo las siguientes bases mínimas: cobertura de accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. A diferencia de la Ley Orgánica del IGSS, México regula en un mismo cuerpo legal, la protección de la Seguridad Social, bajo el marco de la Ley del Seguro Social, la cual tiene como fin primordial garantizar el derecho a la



salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios, para el bienestar individual y colectivo; así como, el otorgamiento de un pensión, previo al cumplimiento de requisitos establecidos en la ley.

El seguro de invalidez, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, es obligatorio para las personas que presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado. A diferencia de la regulación específica que tiene el IGSS mediante sus acuerdos específico, el Seguro social en México, las normas específicas de los riesgos, se encuentra regulado en su ley de seguro social.

Al igual que todos los sistemas de pensiones, hace más de una década el IMSS, realizó reformas al programa de pensiones; la cual constituyó una reforma estructural que era fundamental realizarla, en la búsqueda de resolver diversos problemas, derivados de un diseño que se había agotado y que amenazaba con la inviabilidad e insolvencia de este programa.

Si bien los cambios en la estructura demográfica de la población mexicana, resultaban incompatibles con un esquema de reparto; esto a consecuencia de una población en edad de jubilación, cuya tasa de crecimiento aumentaba a ritmos mayores que la de la



población activa, problemas que, derivados del mismo diseño del programa acentuaban los desequilibrios actuariales, producto de una inconsistencia entre el monto de las contribuciones y el de los beneficios.

En 1991, el número de personas cesadas por edad avanzada fueron 336,567 en el año; la cifra se mantuvo estable hasta 1997 (año de la reforma), en el que se reportaron 371,676; pero en el 2007 la cifra se disparó a 859,157, según la Memoria Estadística 2007 del IMSS, lo que significó un aumento de más del 137% en 10 años, evidencia de que el país está envejeciendo.

Los problemas en conjunto no significaban un colapso inmediato del programa, sino que se estaba frente a un proceso gradual. No obstante, era claro que entre más rápido se actuara, se podría reducir el costo futuro.

El primer paso se dio con la creación del Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, lo que permitiría sentar las bases para un nuevo programa basado en contribuciones definidas, capitalización total y cuentas individuales para los afiliados; este esquema fue aprobado finalmente en 1995 y entró en vigor el 1 de julio de 1997.

Debe reconocerse que el nuevo programa no correspondió a la solución óptima, pero fue la mejor opción en ese momento.⁴⁹

Anteriormente, las aportaciones para el retiro eran administradas por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), pero los ahorros de los trabajadores no crecían, pues no tenían rendimiento, lo que se espera que ofrezcan las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), que son empresas financieras especializadas en administrar e invertir el ahorro para el retiro, de manera segura.

Según investigaciones, entre 1998 y 2007 el SAR pasó de aproximadamente 13 millones de beneficiarios a más de 35 millones. Durante ese mismo período el número de afiliados al IMSS se mantuvo prácticamente constante entre 10 y 15 millones, mientras que Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado –ISSTE-, por su parte cuenta con 2.5 millones.

Los estudios financieros tampoco son muy alentadores en torno al sistema para el retiro. Hasta febrero de 2009, se registraron pérdidas superiores a los 44 mil millones de pesos

⁴⁹http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_Nacional_del_Sistema_de_Ahorro_para_el_RetiroComisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (Consultado el 2 de diciembre de 2013).



mexicanos, mientras que entre abril de 2008 y el cierre de febrero de 2009, las pérdidas acumuladas en el sistema ascendieron a 146,560 millones.

En un estudio del Senado, se asegura que el problema de las pensiones es mayor, pues actualmente se disfrutan unos 19 años de pensión, en promedio, lo que implica un menor número de activos por pensionado, dando como resultado menos recursos para el mismo.

3.3. Sistema de pensiones de Chile

Chile es uno de los países innovadores en materia de seguridad social en el continente americano, estableciendo en 1924 la seguridad social bajo el sistema de Reparto, que contemplaba amplia cobertura por lo riesgo de vejez, incapacidad y muerte; así como otros beneficios derivado de los riesgos de salud.

En 1973, se comenzó a analizar la situación del sistema de pensiones, el cual condujo a su modificación en 1981 en donde se sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización individual, donde cada cotizante no sólo elige una institución privada que le administre sus fondos previsionales, sino que además, determina su régimen de jubilación.

El sistema estaba a cargo de más de 30 instituciones previsionales con diferente normativa, algunas con más privilegios que otras como el hecho de contar con pensiones anticipadas. El sistema de reparto tenía tres formas de aumentar su financiamiento: subir las tasas de cotización, aumentar el aporte estatal o disminuir el nivel de beneficios. El cambio de la relación activos/pasivos que se fue produciendo obligó a usar las tres vías. Como consecuencia del envejecimiento de la población, cada vez menos activos financiaban a los pasivos. Mientras en 1955 en Chile existían 12,2% activos por cada pasivo, en 1979 sólo 2,5% activos financiaban a un pasivo.

La implantación del sistema de previsión social institucionalizó un ahorro obligatorio, de tipo individual en cuentas personales administrada por corporaciones privadas, como se indicó anteriormente, las cuales con fines de lucro son denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). “En particular, al cierre de diciembre del 2006 los Fondos de Pensiones en Chile administraban USD 90.800 millones de dólares (62% del PIB).”⁵⁰

Basado ahora en el principio de la capitalización individual, la cotización quedó solo a cargo del trabajador, liberando con ello la contribución de la empresa, con lo cual abarató inmediatamente el costo de la mano de obra. A su retiro los trabajadores recibían una renta, calculada en función del monto de capital acumulado y de su esperanza de vida.

En el sistema de capitalización individual las pensiones pasan a depender en buena medida de los cambios que ocurra con el precio de las acciones o bonos cotizados en

⁵⁰ Guardia B, Alex, Clark M, Regina y Martner, Gonzalo, **Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones de Chile**. Pág. 21.



bolsa. Esto significa que pueden existir altos rendimientos en el mercado de las acciones pero también conlleva altos riesgos, y por ello dichos rendimientos deben ajustarse por el riesgo. Particularmente las acciones son más riesgosas que los bonos. En períodos de 40 años puede haber altas y bajas. Sin embargo, el problema radica en cómo se abordar el tema del riesgo. En principio el precio del riesgo es la diferencia de cualquier retorno o rentabilidad alcanzada por las acciones que esté por encima del rendimiento de un bono a largo plazo.

El sistema de capitalización individual chileno fue establecido de manera obligatoria para aquellos que comenzaron a trabajar a partir del 1 de enero de 1983, de conformidad con el Decreto Ley n° 3500, Régimen de Previsión Social Derivado de la Capitalización Individual, de la Junta de Gobierno de la República de Chile y se dejó un plazo para los que se encontraban en el antiguo sistema a fin de cambiarse al nuevo sistema o permanecer en el precedente, y para los que se incorporaron al nuevo sistema y que estuviesen afiliados al sistema anterior se les otorgó un bono de reconocimiento por sus imposiciones previas. Lo anterior con la finalidad de que el antiguo sistema entrará en extinción, con excepción del sistema de previsión de las fuerzas armadas.

Dentro del nuevo sistema se delimitó claramente las prestaciones sociales que involucraba, las que se limitaron a: pensión de vejez, pensión de invalidez y pensiones de sobrevivencia. Estas dos últimas corresponden a un seguro que contrata la AFP con una compañía de seguros para cubrir los riesgos de invalidez y muerte. Todo lo correspondiente a salud y otras asignaciones quedaron fuera del sistema.



Dentro del nuevo sistema previsional naturalmente los cotizantes podían aumentar sus cuotas voluntariamente con la finalidad de aumentar sus pensiones de retiro o, eventualmente para retirarse antes de lo establecido; pero aquellos cotizantes que no alcancen a obtener al final del período una pensión mínima establecida por las autoridades gubernamentales, entonces el Estado tendrá que bonificar los fondos de aquellas cuentas individuales que no lo logren.

Dado el carácter obligatorio que tienen las cotizaciones de los asalariados su cobertura es amplia, pero la cobertura era baja para el resto de los ocupados no asalariados, particularmente tratándose de trabajadores por cuenta propia pues para diciembre 2006 representaban cerca del 24% del empleo. Dentro de esta categoría se encontraba parte del trabajo independiente y de la informalidad cuya cotización al sistema previsional era voluntaria; sus ingresos además son sensibles al ciclo de actividad, y gran parte de ellos con una baja capacidad de ahorro, de tal suerte que la cobertura de esta categoría cubierta por las Administradoras de Pensiones (AFP) e incluso por el Instituto de Normalización Previsional era baja.

Por otra parte puesto, que todas las personas que ingresaban al mercado laboral estaban obligadas a cotizar en una AFP, cuando perdían su empleo dejaban dicha obligación (hasta encontrar un nuevo empleo); sin embargo, continuaban afiliados aunque no continúan cotizando. Además no todos los empleadores estaban al día con las cotizaciones de sus empleados, por ello el número de afiliados iba por arriba del



número de cotizantes y de la fuerza de trabajo. En síntesis, un número importante de trabajadores se encontraban excluido del sistema AFP debido a la heterogeneidad del mercado del trabajo y a las nuevas tendencias hacia la precarización del empleo. "Como gran parte de las personas en edad de trabajar se encuentran desempleados, subempleados e inactivos en un sistema de ahorros y seguros privados individuales la protección para consumir durante la vejez o invalidez del perceptor principal de ingresos o tras su muerte dejara a muchas personas subaseguradas o no aseguradas".⁵¹

El segundo aspecto a destacar es la calidad de la cobertura del sistema medido por la densidad de la cotización, es decir, el porcentaje de tiempo cotizado respecto al tiempo de vida activa. En efecto existen grandes contingentes de trabajadores que por el carácter temporal de su empleo van generando grandes lagunas previsionales. Es el caso de los trabajadores temporales vinculado a la actividad agrícola y que en Chile son alrededor de 400 mil trabajadores en su mayoría mujeres o el de los trabajadores de la construcción sobre todo cuando dicha actividad pasa por un ciclo depresivo.

Otro factor son las deudas previsionales también jugarán un papel negativo en el nivel de pensiones. Esta deuda corresponde a las cotizaciones previsionales de los trabajadores que los empleadores no pagaron a las AFP o Instituto de Normalización Previsional (INP).

⁵¹ Andras, Uthoff. **Mercado de trabajo y sistema de pensiones**. Pág. 40.



La estructura de las pensiones del sistema de capitalización individual, operan en Chile sobre la base de dos modalidades básicas. La primera, llamada retiro programado el cual consistía en recoger el capital acumulado en la cuenta individual y cuando las personas llega a la edad de retiro (60 años para la mujer y 65 años para el hombre) se calcula el nivel de la pensión hasta agotar dicho capital. Para el cálculo, el monto de la pensión es igual al capital acumulado dividido por 170 meses es decir para 14,16 años de duración.

En caso de sobrevivir a los años indicados la persona puede acogerse a la pensión mínima otorgada por el Estado. También existe la posibilidad que el pensionado al momento del retiro entregue su capital acumulado a una empresa de seguros quien se compromete a entregarle una pensión vitalicia habiendo de por medio un descuento adicional.

La segunda modalidad es el retiro adelantado, un afiliado puede retirarse antes de la edad legal para hacerlo, siempre y cuando el capital acumulado al momento de tomar la decisión (por ejemplo 56 años) genere una pensión superior al 55% del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años y obtiene una pensión mayor o igual al 130% de la pensión mínima de vejez vigente.

El problema del sistema en sí consiste en la limitada cobertura y baja densidad del sistema previsional existente y dado el carácter no solidario que tiene, crea una presión permanente por la intervención estatal quien por mandato constitucional debe garantizar



una pensión mínima legal para los que están en el sistema previsional y una pensión asistencial para quienes están excluidos. La legislación contempla que sólo quienes completen 240 cotizaciones mensuales, es decir, 20 años de contribuciones, y si no alcanzan con sus ahorros a sacar una pensión mínima, entonces gozan de un subsidio estatal para obtener dicha pensión mínima legal. Lo preocupante sin embargo, es que solo el 50% de los que cotizan en el sistema de AFP va a completar los 20 años de aportes exigidos por ley para acceder a una pensión mínima.

Después de 25 años de funcionamiento del sistema de capitalización individual, la administración de la Presidenta Bachelet inició un proceso de reformas al sistema, la reforma incluyó de manera permanente a los excluidos del sistema de capitalización individual y por tanto aumentar la cobertura del sistema e incrementar la competencia entre las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Para ello se constituyó a comienzos del 2006 una comisión de expertos (conocida por Comisión Marcel) que recogió distintas opiniones y entregó las propuestas o lineamiento de lo que sería la reforma a realizar; luego de presentado el informe y la propuesta de ley, se incorpora un componente solidario y genera nuevos derecho en búsqueda de dar cobertura mínima de pensión a toda la población de Chile, se crea el pilar contributivo, el pilar solidario y el pilar voluntario.

El colapso de los mercados financieros pesó negativamente sobre el sistema de pensiones de capitalización individual de Chile, ya que los fondos sufrieron una caída nominal del 33% de su valor total.



La caída en el valor de los fondos radica en la composición de la cartera, pues a nivel mundial afectó dramáticamente en los fondos invertidos en acciones y emisiones extranjeras, que en el caso de Chile representaban el 54%.

En Chile, el sistema de pensiones enfrentó en el 2008 el período económico más turbulento en sus 27 años de historia. En 12 meses hubo un cambio violento de escenario en materia de tasas de interés, precios de productos y crecimiento económico.

En 2008 se reforma el sistema de pensiones de Chile, el nuevo sistema refuerza el esquema de tres pilares: el primero, para proteger a aquellas personas que no ahorraron para su vejez en ningún sistema de pensiones, financiado con recursos públicos; el segundo, de ahorro obligatorio y capitalización individual, y el tercero de ahorro voluntario.

El Sistema de Pensiones Solidario permite, por un lado, entregar una pensión básica solidaria (PBS) a las personas que se encuentren en la pobreza y que no hayan efectuado ahorros para financiar su pensión, y por otro, otorgar un aporte previsional solidario (APS) para aquellos cuyos ahorros resulten insuficientes .

La introducción de estas reformas, favorecerá una mayor competencia entre las distintas Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) privadas, con el objetivo de alcanzar



menores cobros y mejores condiciones para los afiliados, además se crea el Instituto de Previsión Social así como la Superintendencia de Pensiones para mejorar el control y la fiscalización del sistema previsional.

3.4. Sistema de pensiones de Uruguay

Históricamente, Uruguay ha registrado altos índices en lo que a cobertura previsional se refiere. La cobertura ocupacional (relación contribuyentes/ocupados) de todo el sistema de pensiones (incluyendo lo administrado por el Banco de Previsión Social -BPS- y las cajas paraestatales) se ha situado alrededor del 80% y la cobertura efectiva (relación contribuyentes/pea) alrededor del 70%. Aun cuando estos indicadores sobreestimarían la cobertura (ya que un trabajador aportaría en más de un sistema), las tasas son igualmente elevadas.

A diferencia de otros países, la cobertura era la razón central para hacer reformas, sino el creciente déficit del BPS que administraba el sistema previsional uruguayo. La reforma del sistema de seguridad social puesta en marcha a partir de septiembre 1995, con la Ley 16713, modificó el sistema previsional administrado por el BPS perteneciente al Instituto Público de Seguridad Social, pasando del antiguo sistema de reparto a uno mixto que integra este régimen (modificado) con un componente de ahorro individual obligatorio, el cual conforma el segundo pilar contributivo. Se plantea, a la vez, la



existencia de un tercer pilar de ahorro (de carácter voluntario) para los trabajadores con salarios que excedan los definidos en la normativa.

Quedaron excluidos en la reformas, los sistemas de retiro de empleados bancarios, profesionistas universitarios, notariales, fuerzas armadas y policía, quienes hasta ahora continúan manejándose de manera independiente.

Por medio de este esquema, se reciben los aportes y se otorgan las prestaciones combinadamente: una parte por el régimen de solidaridad intergeneracional, otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio y la otra por el régimen de ahorro voluntario. Uruguay fue el quinto país en introducir programas de capitalización individual en sus sistemas de pensiones, luego de Chile, Perú, Colombia y Argentina.

El régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional establece prestaciones definidas, y son los trabajadores, con sus respectivos aportes, quienes financian las prestaciones de los pasivos, conjuntamente con los aportes patronales, los tributos y la asistencia financiera estatal.

En el régimen por ahorro individual obligatorio, el aporte de cada trabajador se acumula en una cuenta personal, aunado a la rentabilidad que ésta genere a lo largo de su vida laboral, siendo las Administradora de Fondos de Ahorro Previsional -AFAP-, las que manejan estos recursos. Los montos correspondientes a la jubilación se financian por medio de estos fondos, una vez que el trabajador finalice su actividad laboral.



Con más de quince años de su puesta en marcha, y aún cuando la gran mayoría de quienes se afiliaron al sistema en 1996, eran menores de 40 años, por lo que su acumulación del fondo previsional se consolidará dentro de unos veinte años, se puede decir que la reforma ha sido exitosa; además de mantener altos niveles, ha generado aceptación y confianza entre los trabajadores, pues una alta proporción de quienes no estaban obligados a afiliarse al componente de capitalización individual, lo han hecho.

Sin embargo, la densidad de cotización no registra niveles similares, aspecto muy preocupante, ya que, junto a la rentabilidad de las inversiones, determinarán el nivel futuro de las jubilaciones.

Respecto de las AFAP, han acumulado una proporción creciente de fondos y sus inversiones, altamente concentradas en papeles del Estado uruguayo, han presentado buenos niveles de rentabilidad en este período, más allá de haber soportado las crisis de 2002 y 2008, con el consecuente impacto en los títulos en los que invirtieron. De hecho, hasta octubre de 2008, casi 47% del FAP corresponde a la rentabilidad de las colocaciones.

Es importante mencionar que los elevados gastos en el comienzo de las operaciones de las administradoras y sus escasos ingresos determinaron los mayores niveles de comisión por administración que se observaron al inicio del régimen. Otro elemento



relevante es la desaparición del componente fijo de las comisiones por administración a partir del último trimestre de 2008.





CAPÍTULO IV

4. Interpretación adecuada al derecho de la seguridad social en cuanto al Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia.

4.1. Las reformas paramétricas

El Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), tiene como objetivo proteger los ingresos presentes y futuros de los afiliados y sus familias, cuando éstos se ven interrumpidos por la materialización de los riesgos de Invalidez, Vejez o Sobrevivencia.

Para que el IVS pueda otorgar beneficios, es necesario cumplir con ciertos requisitos o condiciones, las cuales fueron establecidas bajo parámetros legales, técnicos y actuariales, que buscan garantizar la cobertura y sostenibilidad financiera del Programa, a lo largo de toda la vida de sus contribuyentes y beneficiarios según establecen dichos parámetros.

Para garantizar la cobertura y la sostenibilidad de este tipo de programas, los estudios realizados en todos los países del mundo, prevén la necesidad de realizar cambios periódicos a parámetros, requisitos y condiciones, que toman en consideración factores demográficos como: La relación entre afiliados y pensionados, el incremento en la



expectativa de vida, el crecimiento de las poblaciones y su desarrollo, la proporción de jóvenes y la proporción de adultos mayores en relación a la población total.

Asimismo, dentro del análisis se incluyen otras condiciones de carácter social, como lo es la tasa de fertilidad, de matrimonios, de viudedad y orfandad, divorcios y de invalidez. Además, es indispensable estudiar factores de tipo económico como el tamaño y porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) y su evolución, el grado de formalidad e informalidad de la economía, los índices de cumplimiento de las metas de recaudación fiscal y los indicadores de evolución de la seguridad social.

Igualmente es necesario tomar en consideración la evolución de la economía y las finanzas del país, en comparación con el comportamiento de los sistemas de pensiones a nivel nacional e internacional, con el objetivo de poder tomar medidas oportunas ante la inminencia de crisis económicas y financieras como las que afectaron la mayoría de las grandes economías del mundo y de cuyos efectos negativos Guatemala no pudo escapar.

“La valuación actuarial de 2010 del programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, se realizó bajo los principios conservadores de prever gastos que no necesariamente ocurrirán por no estar contemplados en la normativa reglamentaria; sin embargo, se tomaron en cuenta la depreciación monetaria la cual incide en una desactualización de los parámetros mínimos y máximos incluidos en el Reglamento de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, así como en el deterioro del valor adquisitivo de las pensiones, el cual se



introdujo en el cálculo el impacto de una actualización anual de valores. Al seguir estos criterios el IGSS, estableció que el período de equilibrio de ese año, mostraba una duración de 4 años.”⁵²

De acuerdo con los resultados de la valuación actuarial, era necesario realizarse cambios al Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia, señalando que la prima o cuota de financiamiento actual no era suficiente para sostener el financiamiento en forma equilibrada en el mediano plazo, aconsejando realizarse reformas paramétricas, con énfasis en la edad de retiro y el número de cuotas requeridas para optar a la pensión de vejez, implementándolas paulatinamente, como podría ser 62 años para la edad de retiro y 216 ó 240 meses para el período de cotizaciones mínimas requeridas.

“El Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia alcanzó su etapa de madurez, debido a que la relación activo/pasivo se redujo de diez punto treinta y cinco (10.35) afiliados activos por cada pensionado en el año 1997, a siete punto noventa y uno (7.91) afiliados por cada pensionado en el 2010, con una reducción del 31% en los últimos 12 años.”⁵³

“Asimismo, el monto del pago de pensiones se triplicó en la década, pasando de Q.518, 000,000.00⁵⁴ en el año 2000 a Q.1, 546, 500,000.00.”⁵⁵ en el año 2010. De igual manera la esperanza de vida de los pensionados del programa de invalidez, vejez y

⁵²Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Informe de la Valuación Actuarial del Programa Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia al 31 de diciembre de 2009.** Pág. 14.

⁵³ *Ibid.* Pág. 14.

⁵⁴ Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Informe Anual de Labores, 2000.** Pág. 75.

⁵⁵ Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Informe Anual de Labores, 2010.** Pág. 36.



sobrevivencia se estableció en 79 años, la cual se elevaría a 81 años en el año 2025 y en los próximos 40 años la población de adultos mayores se cuadruplicará.

Lo anterior, significa que con el curso de los años, las obligaciones financieras del programa se incrementara significativamente; para el año 2009 el 91.6% de los ingresos por contribuciones se utilizaron para el pago de las pensiones, y para el año 2010 los mismos alcanzaron el 99.8%.

Dichos estudios proyectaron que los egresos totales superarían a los ingresos antes del 2014, de no mantenerse las modificaciones introducidas al programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, a través del Acuerdo 1257 de la Junta Directiva del Instituto; modificaciones que permitirían en un corto plazo, aumentar paulatinamente al monto de las pensiones, así como la cuota mortuoria, el monto máximo de las pensiones y el incremento de la pensión mínima.

Todos estos factores fueron estudiados cuidadosamente por la seguridad social guatemalteca para realizar, con responsabilidad y dentro del marco constitucional vigente, en estricto apego a las leyes nacionales y a los convenios internacionales suscritos por el Estado de Guatemala.

Tomando en consideración los factores indicados, los cambios realizados al programa perseguían prolongar la estabilidad financiera del Programa de Invalidez, Vejez y



Sobrevivencia, protegiendo el derecho de afiliados y pensionados de contar con una pensión en el futuro mediano y en el largo plazo.

El IGSS está obligado a defender el régimen de seguridad social en Guatemala y por ello, a realizar ajustes al sistema de pensiones, pues de no hacerlo se compromete el futuro del mismo, lo que podría provocar su colapso, afectando dramáticamente la economía de más de 150,000 familias guatemaltecas, así como la economía y las finanzas del Estado, ante la indeseable eventualidad de que fuera necesario que subsidie el sistema en su totalidad.

Al revisar la consistencia de la prima de financiamiento del Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, del 5.5% en relación con los compromisos derivados de sus normas reglamentarias y estimar el período de equilibrio, durante el cual los aportes sumados a los rendimientos de la reserva técnica serán suficientes para cubrir los gastos del Programa.

4.2. El principio de mejoramiento progresivo de la seguridad social

La Constitución Política de la República, como se indicó anteriormente, es el Artículo 100, establece que: "Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye



como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

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

La norma constitucional plantea un problema desde el punto de vista económico, toda vez que los legisladores señalaron con optimismo que el Estado debe garantizar la el derecho a la seguridad social, sin preguntarse por las restricciones presupuestarias que enfrentaba o enfrentaría el Estado para garantizar tales derechos; ello implica una tensión entre lo que se puede derivar de la norma, bajo diferentes interpretaciones, en relación con la protección de los derechos y lo que realmente el Estado puede hacer dada sus restricciones económicas.

Se ha comprendido esa garantía de la seguridad social como un principio del actuar del Estado que viene atado a la progresividad de la cobertura, permitiendo conciliar el afán de mejorar el bienestar de la población vía incremento en la cobertura de la seguridad social, con las respectivas restricciones presupuestarias.

“Para garantizar un derecho, tiene que existir efectivamente este, la creación de normas traen implícito como requisito la claridad, cuando el derecho es debidamente asignado y la certeza cuando los agentes pueden reivindicar los derechos sin incurrir en costos de



transición, es decir cuando el derecho puede ser libremente ejercitado.”⁵⁶ En lo económico, una asignación clara del derecho permite reducir todos los costos de transición para la sociedad, pero además permite determinar el nivel de gasto apropiado para mantener un conjunto dado de derechos reconocidos, toda vez que una asignación de derechos clara permite que las personas efectivamente conozcan cuáles son sus posibilidades legales, lo que conlleva una menor utilización del aparato judicial dado que las personas pueden aprovecharse de la probabilidad de error en la apreciación judicial, como ha pasado con las diferentes modificaciones que se han realizado al Reglamento de protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, en Guatemala.

En principio los derechos de la seguridad social son creados, modificados e incluso extinguidos por el legislador; como ya se ha indicado, dada la restricción presupuestaria del Estado y de los particulares, la certeza de los derechos permite determinar en mejor forma la manera de optimizar el gasto y lograr un mayor nivel de bienestar. Sin embargo, las normas no siempre han sido claras en cuanto a la creación de derechos prestacionales. Además, se ha observado con frecuencia la creación judicial de derechos que ni siquiera el legislador se ha planteado o, la ampliación de derechos hacia sectores de población que no los tienen, lo que implica que por falta de claridad, no se puede determinar una relación costo beneficio real en la asignación de los derechos de la seguridad social.

⁵⁶ Pastor, Santos. **Sistema jurídico y economía. Una introducción a la economía del derecho.** Pág. 28.



Una situación, como la presente, en la que los derechos son ambiguos, incrementa en forma exagerada los costos para la sociedad, de un lado existen los costos de asignación de derechos y, del otro, existen los costos de certeza de los derechos, por ejemplo en los costos de asignación se tiene en primer lugar, la asignación de derechos, el cual no es un proceso gratuito, ya que todos los participantes en el proceso político, se les paga por la toma de las decisiones políticas que se tornan derecho, costos que incluyen los costos de información, de negociación y de ejecución de la decisión política; asimismo, a su vez existe una valoración explícita de lo que al Estado le cuesta otorgar el derecho asignado a la población, en el caso de pensiones se podría definir como el valor presente esperado del derecho otorgado para la población cubierta, descontando el valor presente esperado del pago de las cotizaciones a cargo de los beneficiarios de la prestación. En otras palabras, lo que al Estado le correspondería asumir efectivamente al otorgar el derecho, ambos costos se encuentran siempre presentes en la creación de derechos.

Los costos de la certeza, son aquellos que se asumen para que los agentes económicos puedan reivindicar sus derechos; por ejemplo, el costo de crear y mantener un tribunal de justicia, entre otros. Ahora bien, dado que los litigantes pueden intentar variar los resultados de un proceso mediante la incorporación de variables no previstas en la ley que crea el derecho, por ejemplo para probar que un pretendido derecho es un derecho social fundamental, el Estado debe asumir la defensa de los derechos realmente creados por el legislador.



El primer resultado que se predice es una congestión en el aparato judicial. La congestión con todo lo que ella implica, en términos económicos, representa un costo para la sociedad. El segundo resultado que se pronostica, si los jueces se rebelan contra los requisitos que las normas exigen para el acceso al derecho, es la creación de un gasto carente de provisión presupuestaria para soportarlo, lo que nos lleva al segundo problema arriba enunciado.⁵⁷

Es importante hablar de la cobertura, de las cuales se puede indicar la cobertura universal, señalada en el Artículo 100 de la norma constituyente, y la cobertura por nivel de servicio; ambas clases de cobertura implican un adecuado nivel de calidad y comportan un costo para el Estado. Sin embargo, dada la escasez de los recursos, no parece viable perseguir las dos clases de cobertura al mismo tiempo. “En un país como Guatemala, con una cobertura poblacional tan baja en materia de seguridad social, era de esperarse una definición clara respecto de la clase de cobertura que se debía privilegiar, la cual actualmente se estima en 18.9% del total de la población.”⁵⁸ La Constitución y la Ley Orgánica del IGSS, consagran que la seguridad social se sujeta a los principios de solidaridad, obligatoriedad, subsidiarias, universalidad, entre otros. El principio de universalidad otorga una pista sobre la prelación que otorga las normas en relación con la clase de cobertura que debe impulsarse inicialmente. Así, los esfuerzos del Estado deben dirigirse a lograr la cobertura universal y, una vez obtenida ésta, como meta posterior, a mejorar las prestaciones de la seguridad social, si ello es posible, de

⁵⁷ Castillo Cadena, Fernando. **Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional. Una perspectiva desde el análisis económico.** Pág. 14.

⁵⁸ Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Informe Anual de Labores 2012.** Pág. 50.



acuerdo con la restricción presupuestaria tanto del Estado como de los particulares llamados a financiarla.

Para otorgar la cobertura universal era necesario preguntarse ¿Cuál es el conjunto de derechos que debe conformar la seguridad social? ¿Qué derechos de seguridad social se pueden garantizar a toda la población de acuerdo con la restricción presupuestaria, en un plazo determinado? Es importante considerar que el Estado define dicho conjunto por medio de la ley.

Como se indicó, la claridad en la definición de los derechos es una condición necesaria para determinar todos los costos en que una sociedad puede incurrir. Una vez definido el conjunto de derechos se puede determinar su valor presente esperado; y con base en dicho valor se pueden definir las cargas tanto para el Estado como para los particulares llamados a financiar la prestación.

Si el proceso se lleva de manera correcta, entonces la sociedad tendrá un conjunto de derechos que, dada la restricción presupuestaria, maximizará su bienestar. Además, ese conjunto debidamente identificado y garantizado permite la justicia distributiva al consolidar la igualdad entre todos los beneficiarios. El reconocimiento constitucional de la progresividad en la cobertura universal indica la imposibilidad real, aceptada por el constituyente, de llegar en un momento temprano a toda la población.



No obstante, la justicia guatemalteca ha venido aplicando extensivamente las dos dimensiones de la cobertura, frenando el proceso de universalidad que se hubiese podido desarrollar si los recursos se hubieran destinado en la forma prescrita por la ley. Por ejemplo, en un caso específico un grupo de 17 Afiliados en el Municipio de Coatepeque, del Departamento de Quetzaltenango, recibió sus respectivas resoluciones de pensión, pero cuando el equipo de Trabajo Social del Instituto realizó, de acuerdo al proceso administrativo vigente las comprobaciones normales de supervivencia, es decir la persistencia de derecho, determinó incongruencias entre la apariencia de los interesados y los documentos de identificación presentados por ellos. A raíz de ello el Instituto envió a una Comisión, la cual corroboró las irregularidades en los documentos de identidad. Ante ello, el Instituto, adoptó dos acciones enmarcada dentro de la legislación vigente aplicable:

1. En materia penal, presentó una denuncia ante el Ministerio Público, para que se realizara la investigación correspondiente; y
2. En materia administrativa, ante las irregularidades encontradas en los expedientes administrativos de los interesados, dispuso suspender el pago de las pensiones, dado que el Instituto no puede basar sus decisiones en documentos carentes de certeza jurídica; esto en tanto se continuaba con el proceso iniciado ante el Ministerio Público.



Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad ordena el 7 de diciembre de 2011, dentro del expediente 2066-2011, el pago de pensiones por riesgos de Vejez y Supervivencia a favor de 17 personas, a quienes se les había suspendido el pago de las mismas por irregularidades dentro de sus expedientes administrativos.

La Corte decidió otorgar la cobertura, relegando la prelación de la cobertura universal al segundo lugar, toda vez que los accionistas no agotaron en su oportunidad el debido proceso administrativo, puesto que ante la notificación de la resolución administrativa que contenía la suspensión del otorgamiento de la pensión, los interesados podían: a) emplear la vía recursiva administrativa ante el Instituto; b) seguidamente el juicio ordinario laboral ante el juez competente; y, c) por último la acción de amparo. Sin embargo, no agotaron tal procedimiento; a pesar de ello, la Corte de Constitucionalidad los amparó en la instancia de apelación del amparo. El criterio del Instituto fue compartido en primera instancia por la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones del Ramo Civil y Mercantil, órgano jurisdiccional que, en su oportunidad, denegó el amparo por ese motivo.

La pensión otorgada a los accionistas fue suspendida por el Instituto toda vez que se encontraron irregularidades en sus expedientes administrativos, lo que provocó la presentación de una denuncia penal ante el Ministerio Público. El fallo de la Corte de Constitucionalidad señala que: “la causa por la que se les suspendió la pensión no fue hecha de su conocimiento ni administrativa ni judicialmente”. Por lo que cabe señalar



que no era competencia del Instituto comunicáries judicialmente la causa de la suspensión a los accionantes, sino de un órgano jurisdiccional, lo cual no fue posible porque no existía acción administrativa judicial por parte de los accionistas, ya que no agotaron el debido proceso.

Asimismo, el Instituto notificó en 2009 las causas por las cuales se suspendió el otorgamiento de la pensión a todos los interesados la resolución que contenía claramente los motivos por los cuales se efectuaba la suspensión, resolución que era impugnabile.

Es por ello que no se debió ordenar el pago los montos de las supuestas pensiones desde el año 2005, que serán subsidiados por el millón de afiliados que sí cumplen con la Ley, sino ordenar que se cumpliera con el debido proceso.

Para ejemplificar otro caso, el señor Juan Marcos Sánchez Franco, solicitó el 14 de junio de 2005, ser acogido por el riesgo de vejez, la cual fue denegada mediante resolución R-82656-V, de fecha 21 de agosto de 2006, de la Subgerencia de Prestaciones Pecuniarias, toda vez que de conformidad con la ley vigente dentro de la petición, Acuerdo 1124 de Junta Directiva del IGSS, se requería de 180 contribuciones para ser acogido al programa de IVS; dicha solicitud fue denegada ya que se establecieron únicamente 173 contribuciones; sin embargo, no conforme con dicha resolución, el Instituto fue demandado ante el Juzgado Primero de Trabajo y Previsión Social, en el incidente dentro del proceso ordinario laboral 01087-2009-00674, a cargo del oficial 1ro.,



promovido por la señora Teresa de Jesús González Garrido, beneficiaria del señor Sánchez Franco, donde se emitió la sentencia del 19 de noviembre de 2009, en la que se declaró sin lugar la demanda promovida por el actor y fue revocada el 09 de julio de 2010, por la Sala de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social; contra dicha sentencia se interpuso acción de amparo por parte del Instituto, la cual fue denegada en ambas instancias y en consecuencia se ordenó acoger al actor por el riesgo de vejez a partir de la fecha de la solicitud al Instituto.

Los Magistrados de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, revocaron la sentencia de primer grado basados en que “ no es posible negar una cobertura de naturaleza tal contemplada en la Constitución Política de la República de Guatemala como un derecho humano de carácter fundamental, por el hecho de haber incumplido una norma procedimental que restringe los derechos del afiliado a la Seguridad Social, pues aunque sea norma vigente, trasgrede los preceptos Constitucionales” , criterio que fue sostenido por la Corte de Constitucionalidad, al declarar sin lugar el amparo interpuesto por el IGSS. Las excepciones fueron declaradas sin lugar argumentando que el afiliado sí cumplió con aportar 180 cuotas que requiere el IGSS porque no puede dejar de tomarse en cuenta las cuotas que el patrono descontó pero no presentó planillas de seguridad social, las cuales deben sumar a las efectivamente aportadas al IGSS que eran 173 por lo que se tienen cumplidos los requisitos establecidos por la ley de la materia para ser acogidos en el riesgo de vejez.



Se debe dejar de lado el hecho de que el planteamiento que los órganos jurisdiccionales, a través de los diferentes fallos, ha sido más bien ambiguos. Esta clase de sentencias ambiguas que no potencian la búsqueda de soluciones, que traigan como resultado una mayor cobertura, y que permitan armonizar las prestaciones con la restricción presupuestal del Estado, y la capacidad de pago de los afiliados.

Ahora bien, en países pobres, con baja cobertura de la seguridad social, es más importante otorgar un nivel mínimo de derechos acorde con la restricción presupuestaria, que otorgar diferentes niveles de derechos devastando los recursos que pueden permitir un determinado nivel de bienestar para todos, en lugar de uno para unos cuantos. Aunque este problema es más visible en el sistema de salud; por ejemplo cuando el juez constitucional ordena medicamentos o tratamiento no incluidos en salud; también puede presentarse en el sistema de pensiones, cuando por ejemplo, el juez constitucional ordena reconocer una pensión sin que el afiliado tenga el derecho a ella.

En estas circunstancias, cuando el juez constitucional otorga derechos no estudiados ni reconocidos por el legislador, en relación con la seguridad social, se resuelve de una manera ineficiente, por las razones expuestas a lo largo de esta tesis, el problema económico que surge; pero ello también trae graves problemas para la justicia. En efecto, un derecho reconocido a través de la justicia constitucional (sin contemplación de la ley), vuelve más ricos a sus beneficiarios en detrimento de determinados grupos de población a los cuales la seguridad social no cubre aún. El problema es que un individuo



recibe más de lo que, en principio, tiene derecho, mejorando su utilidad individual, y los demás individuos, teniendo derecho a algo, al menos en teoría, no reciben nada.

Es claro entonces que un entendimiento amplio de la norma y la justificación de romper judicialmente la reserva de ley para otorgar derechos no reconocidos y sin provisión presupuestaria conduce a un estadio inferior de bienestar. Lo anterior tiene su dualidad en el hecho de que gastar más recursos de manera ineficiente tampoco permitirá cumplir el fin que la norma persigue. Una política más creíble, más sana para el Estado y los contribuyentes, en países con baja cobertura es otorgar unos derechos mínimos de seguridad social a toda la población hasta lograr la cobertura universal. Cuando dicha cobertura se logre, podría pensarse en ampliar el grado existente de cobertura por nivel del servicio.

4.3. El principio de correspondencia con la realidad económica

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, instituyó la garantía de la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación, en el Artículo 100, el que dice: “Artículo 100. Seguridad Social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el Artículo 88 de esta Constitución, tienen



obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho y participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo...”.

La Ley Orgánica del Seguro Social, indica en el segundo considerando: “Que ese mejoramiento se puede obtener en gran parte se establece un régimen de Seguridad Social obligatoria fundado en los principios más amplios y modernos que rigen la materia y cuyo objetivo final sea el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependan económicamente de él, en lo que la extensión y calidad de esos beneficios sean compatibles con lo que el interés y estabilidad sociales requiera que se les otorgue “.

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

“Que todo régimen de Seguridad Social obligatoria se desenvuelve a base de un delicado mecanismo financiero, de tal manera que no es posible ni aconsejable olvidar en ningún momento que los egresos deben estar estrictamente proporcionados a los



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

El Artículo 27 del mismo cuerpo legal, indica: “Todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de Artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad social en proporción a sus ingresos y tiene el derecho de recibir beneficios para sí mismos para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue A efecto de llevar a la práctica el objetivo final ordenando en el párrafo anterior, el Instituto goza de una amplia libertad de acción para ir incluyendo gradualmente dentro de su régimen a la población de Guatemala, de conformidad con las siguientes reglas:

a. Debe tomar siempre en cuenta las circunstancias sociales y económicas del país, las condiciones, nivel de vida, métodos de producción, costumbres y demás factores análogos propios de cada región, y las características, necesidades y posibilidades de las diversas clases de actividades.

b. Debe empezar sólo por la clase trabajadora y, dentro de ella, por los grupos económicamente favorables por razón de su mayor concentración en el territorio determinado; por su carácter urbano, de preferencia al rural; por su mayor grado de alfabetización; por su mayor capacidad contributiva; por las mayores y mejores vías de comunicación, de recursos médicos y hospitalarios con que se cuenta o que se puedan crear en cada zona del país; por ofrecer mayores facilidades administrativas, y por los demás motivos técnicos que sean aplicables: Debe procurar extenderse a toda clase trabajadora, en todo territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población; y, d. Los reglamentos deben determinar el orden, métodos y planes que se han de seguir para aplicar correctamente los principios que contiene este Artículo.”

El Artículo 37 señala: “El instituto goza de una amplia libertad de acción en armonía con lo dispuesto por el Artículo 27, para decidir.

a. El orden y época en que se deba asumir, total o parcialmente, cada uno de los diferentes riesgos, de acuerdo con las posibilidades que haya de otorgar los correspondientes beneficios; y,

b. La fijación de la mayor o menor extensión que en cada caso proceda dar a los respectivos beneficios o a las diversas clases de éstos, de acuerdo con el nivel de vida, necesidades, posibilidades económicas y demás características de los distintos grupos de la población. Los reglamentos deben determinar los métodos, requisitos, definiciones



y, en general, todos los otros detalles y normas que sean necesarios para aplicar técnicamente los principios que contiene este capítulo”.

Asimismo, el Artículo 44 establece: “Cada tres años y, además, cuando la junta Directiva lo juzgue conveniente, se deben hacer revisiones actuariales, y queda obligado a proceder de conformidad con las siguientes normas, en caso de que una revisión actuarial indique déficit en sus disponibilidades para hacerle frente a dichas obligaciones:

- a. Reajuste inmediato de los beneficios para la gradual eliminación del déficit;
- b. Reajuste de las cuotas o contribuciones, con el mismo objeto;
- c. Mantenimiento de la escala de beneficios, para ser pagados únicamente en proporción al índice de solvencia que indique la respectiva revisión actuarial;
- o, d. Aplicación conjunta de las tres medidas anteriores.”

Al analizar en su conjunto las normas mencionadas se puede observar que intrínsecamente se plasma el principio de sostenibilidad financiera, en el que se debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos, “el costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones, observando en la metodología de financiación debe evitar que las personas con bajos recursos



tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas”.⁵⁹

El problema de convertir principios en derechos reales es que ello cuesta, la eficacia de los derechos sociales, como los de la seguridad social, es claro, está sujeta a la restricción presupuestaria del Estado; como los recursos económicos del Estado son escasos, se impone la necesidad de buscar la fórmula donde ellos maximicen el bienestar de la población. Luego en teoría, la sola mención de la sostenibilidad financiera debería jugar a favor del sistema. Sin embargo, el concepto no es objetivo y depende de múltiples variables, lo que hace difícil optar por una definición integral; podría entenderse la sostenibilidad financiera como creación de reservas suficientes para pagar las pensiones actuales y futuras, el problema financiero se supedita a lograr hacer crecer las reservas, la constitución de reservas implica un esfuerzo mayor por parte de los cotizantes en general; mientras que la financiación, a través de otros recursos del Estado, implica que es la sociedad en su conjunto la que responderá por el déficit que se genere, el cual se genera cuando los ingresos son inferiores a los egresos proyectado para el período de pago, la eficiencia requiere certeza en la asignación de los derechos para lograr una mejor determinación acerca de la sostenibilidad del sistema.

⁵⁹ http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Cap1.pdf. **Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social.** (Consultado el 07 de febrero de 2014).



Un sistema pensión es sostenible cuando los aportes de los contribuyentes más los que realiza el Estado permiten pagar las pensiones actuales y acumular reservas para el pago de las mesadas futuras y de las pensiones en curso.

Siguiendo el razonamiento, un sistema es insostenible cuando el aporte del Estado es inferior al que se necesitaría para cubrir el déficit que se haya creado. Entonces la sostenibilidad financiera guarda estrecha relación con el nivel de gasto que puede asumir el Estado de acuerdo con su restricción presupuestaria. El problema se encuentra en determinar cuál debe ser el nivel de gasto que el Estado debe asumir; la sostenibilidad implica no sólo la potestad de modificar los factores que inciden en la pensión sino la potestad de financiar el déficit del sistema con ingresos públicos diferentes.

Por lo que al conjugarse el principio de sostenibilidad financiera con el de cobertura, el mensaje enviado es que, en efecto, el derecho a la seguridad social es irrenunciable, pero la cobertura, dada la escasez de recursos, sólo puede darse en forma gradual asegurando la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

4.4. De las sentencias de inconstitucionalidad

Como se ha señalado, durante el desarrollo o en el intento de evolución del programa de pensiones de Guatemala del Régimen de Seguridad Social, se han realizado diferentes reformas al Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia,



modificaciones que han buscado fortalecer el programa con la finalidad de dar cobertura a los presentes y futuros pensionados; sin embargo, la evolución de la misma se ha visto interrumpida por interposición de inconstitucionalidades sin fundamento, que en algunas ocasiones se ha obtenido como resultado el retroceso de la misma.

El Acuerdo 1058 de la Junta Directiva del Instituto, de febrero de 1999, este contenía una serie de modificaciones al programa de pensiones, con el cual se buscaba ampliar el período de equilibrio del programa, entre los cambios se establecía modificaciones a la edad para poderse pensionar por el riesgo de vejez.

Los intentos de fortalecer el IVS se han visto limitados. Para ilustrar un poco esta situación el 13 de julio de 2005 la Corte de Constitucionalidad, en el expediente 2765-2004, declaró con lugar el planteamiento de inconstitucionalidad general parcial del inciso b) del Artículo 15 del Acuerdo 1124 de Junta Directiva, Artículo por medio del cual se establecía que para tener derecho a pensión era necesario:

“ b) haber cumplido la edad mínima que le corresponde de acuerdo a la siguiente escala:

- 62 años de edad a partir del 1 de enero de 2003.
- 63 años de edad a partir del 1 de enero de 2004.
- 64 años de edad a partir del 1 de enero de 2006.
- 65 años de edad a partir del 1 de enero de 2008.”



Lo anterior de conformidad con lo estipulado en el Artículo 15 letra b), del Acuerdo 1124 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, del 13 de marzo de 2003.

Los argumentos de la impugnación versaron en relación a que el inciso del Artículo citado vulneraban preceptos constitucionales, como el Artículo 4 al señalar que no había igualdad de derechos, el Artículo 106 al estipular que este conllevaba limitaciones a derechos reconocidos a favor de los trabajadores; así también el Artículo 15, al señalar que implicaba retroactividad de ley pues volvía hacia atrás derechos adquiridos a la seguridad social, ya que en el Acuerdo 788 anterior del 1124, se establecía como edad de pensionamiento la edad de 65 años; así también el Artículo completo el Artículo 100 y el inciso r) del Artículo 102, que obligan al Estado a reconocer y garantizar derechos de prestaciones especialmente sobre invalidez, jubilación y sobrevivencia, en especial a los adultos mayores.

Como es de apreciarse las normas citadas en ningún momento fueron vulneradas, toda vez y con justificaciones razonadas en ley, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social argumento que la escala establecida pretendía un tratamiento diferenciado para personas de distintas edades, lo cual no implicaba exigencias arbitrarias, sino condiciones impuestas de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica del IGSS, toda vez que la finalidad de la modificación tenía como fin resguardar el derecho constitucional superior que es el bien común. Es importante indicar que en ningún momento se estaba vulnerando ningún derecho adquirido, pues las personas lo que



tendrían era una expectativa de derechos, pues de conformidad con el Artículo 7 de la Ley del Organismo Judicial, solo existen derechos adquiridos cuando existen derechos consolidados, asumidos plenamente en las situaciones agotadas o en las relaciones jurídicas consagradas y no a expectativas de derechos a los pendientes o futuros.

Asimismo, argumentaron que no había vulneración al inciso r) del Artículo 102 de la carta magna, toda vez que el derecho de seguridad social, no le son aplicables las restricciones contenidas en el Artículo 106 de la Constitución, toda vez que implicaría desvirtuar su naturaleza previsional; la modificación realizada en el Acuerdo de Junta Directiva del IGSS, no implicaba disminución o restricciones al derecho de pensión por el riesgo de vejez, ya que las normas aplicables no contenían prohibición alguna que vedara la posibilidad de afectar reajustes congruentes a la realidad social, biológica, demográfica y económica, que regula la Ley Orgánica del Instituto.

Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad consideró que al analizar el Acuerdo este entró en vigencia el 19 de marzo de 2003, día de su publicación en el Diario Oficial, por lo que dicha norma regulaba pagar pensión de vejez al asegurado que al cumplir con la edad mínima de sesenta y dos años de edad a partir del 1 de enero de dos mil tres, intenta normar hechos anteriores al inicio de su vigencia, pues pretende regular hechos anteriores al inicio de su vigencia, toda vez que pretendía normar la situación de las personas que adquirieron el derecho a disfrutar de una pensión desde el día siguiente de su vigencia, pese a que el derecho de estos ya había cobrado imperatividad al amparo del Acuerdo anterior.



Asimismo, indicaron que la Ley Orgánica, faculta a la Junta Directiva del IGSS emitir reformas a sus reglamentos, para evitar con ello déficit en los programas, consideraron que la modificación contravenía el Artículo 100 de la Constitución, el cual establece que el Estado tiene obligación de contribuir al régimen de Seguridad Social, así como participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo, lo cual no se evidenció en el Acuerdo 1124, toda vez que no se mejoraron las condiciones de los afiliados al régimen de seguridad social al aumentar el número de contribuciones para optar a una pensión por el riesgo de vejez, violando los derechos adquiridos de los trabajadores.

Derivado de dicha sentencia la Junta Directiva del Instituto, no tuvo más que retroceder en la decisión de modificar la edad de pensionamiento por el riesgo de vejez, afectando la autonomía de la institución establecida en la Constitución y en la Ley Orgánica de IGSS, las disposiciones contenidas en cuanto a la administración del régimen de seguridad social, buscan en todo momento mantener un equilibrio congruente con la situación del país con la finalidad de resguardar las pensiones presente y futuras.

Derivado del resultado actuarial del programa de IVS, nuevamente en un intento de su fortalecimiento, la Junta Directiva del Instituto, realizó modificaciones al Acuerdo 1124, mediante el Acuerdo 1257 publicado el 30 de diciembre de 2010, el cual fue objeto de inconstitucionalidad dentro de los expedientes acumulados 03-2011, 04-2011 y 52-2011



de fecha 06 de septiembre de 2012. El referido fallo contiene parámetros jurisprudenciales que deben atenderse y que limitan la ratio de acción del Instituto en cuanto a la emisión del nuevo Acuerdo de Junta Directiva.

A continuación, se explican los puntos más relevantes de la sentencia: Según la Corte de Constitucionalidad, determinada medida resulta regresiva y no progresiva, cuando: 1. Recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho prestacional (por ejemplo, que se sustrajera un determinado riesgo del ámbito de cobertura – enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez o sobrevivencia–); 2. Aumenta sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al derecho de que se trata (por ejemplo: el aumento del requisito de la edad); y 3. Disminuye o desvía de manera efectiva e importante los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho, antes de que se haya verificado el cumplimiento de la respectiva prestación (por ejemplo: que los fondos del IVS se utilicen para otros fines que no sean los de dar cobertura social a los pensionados).

Las literales b) y c) del Artículo 6 declarado inconstitucional, indican regresión y no progresión, por los siguientes motivos: 1. Literal b): Antes el 0.5% regulado en esa literal se concedía al poseer el afiliado un excedente sobre 120 contribuciones y ahora son 180 contribuciones o más, según sea el caso, lo cual implica aumento de cuotas de cotización para tener derecho a ese rubro complementario, lo que conlleva regresividad, pues exige 5 años más de contribuciones para poder acceder a ese complemento, 2. Literal c): La norma anterior concedía un importe del 10% por cada carga familiar. Con la



derogación del concepto de carga familiar, la nueva norma establece un único 10% por asignación familiar; es decir que ya no serían 10% por cada dependiente, sino un único 10% por el grupo familiar en conjunto, 3. El Artículo 3 declarado inconstitucional indica regresión y no progresión, por los siguientes motivos: al variar el inciso b) del Artículo 9 anterior al inciso b) del Artículo 16 actual, hubo modificación en cuanto al porcentaje del monto complementario del 50% base, pues el anterior se refería a un 0.5% y el actual constituye un 10% por asignación familiar. En consecuencia: hay regresión en los casos del pensionado por gran invalidez que no reciba remuneración por asignación familiar, 4. En cuanto al Artículo 17, la sentencia previene a los órganos encargados de la aplicación de la referida normativa, de observar la interpretación reseñada en dicho fallo del Artículo 7 del Acuerdo 1257 de la Junta Directiva, para su compatibilidad con el principio de progresividad y no regresividad de la seguridad social.

En cuanto a dicha interpretación, el tribunal constitucional señaló que: el último párrafo del Artículo 17 del Reglamento (Acuerdo 1124 JD/IGSS) indicaba: “La pensión de Gran Invalidez, una vez transformada conservará su monto”. Parágrafo que ya no fue incluido con la reforma producida por el Artículo 7 del Acuerdo 1257. Exclusión que conlleva a que en la transformación se reduzca la cantidad recibida por el pensionado por gran invalidez, mermando el beneficio en un 25%. Por ello, la invalidez a que se refiere el Artículo 16 actual es específicamente la de Invalidez Total, cuyo monto se compone de los mismos rubros que la de vejez, de manera que, al transformarse la pensión de gran invalidez a la de vejez no se puede aplicar el reajuste, porque ello implicaría una regresión injustificada.



El numeral 2, inciso b) del Artículo 5 declarado inconstitucional indica regresión y no progresión, por los siguientes motivos: dado los parámetros diferenciadores establecidos para ciertos grupos de afiliados, recorta el ámbito sustantivo del derecho a la pensión por vejez, pues aumenta los requisitos exigidos para acceder a ese derecho en cuanto a la edad y el número de contribuciones, al incrementar hasta 3 años de contribución para un grupo de afiliados y 2 años de edad mínima y 5 años de contribución más que antes, para el otro grupo de afiliados.

Lo que sí resulta una medida necesario es el aumento gradual del número de contribuciones para optar a la pensión de vejez, pues esa medida estaría dirigida a los afiliados activos que en su momento serían los beneficiados del programa de IVS y que, atendiendo a que de acuerdo a los estudios realizados en la valuación actuarial que fue la base para sugerir los cambios, vivirán por más tiempo, ya que su nivel de aportación debe ser apropiada al beneficio que obtendrían; además, ello se asemeja a la alternativa de aumentar las tasas de contribución.

Según la Corte de Constitucionalidad, sí resultan ser medidas válidas las establecidas para reducir un tanto los beneficios de las pensiones por invalidez o por vejez y el monto de contribuciones para acceder a este último. En criterio del tribunal constitucional, lo que no posee fundamento legal es la medida del aumento de la edad, pues la Ley Orgánica del IGSS únicamente permite reajustes financieros y no subjetivos, por lo que no resulta válida la medida regresiva de la edad. Además, contraría el compromiso



internacional de no discriminación, toda vez que la medida criticada discrimina por razón de la época de nacimiento.

Según la Corte de Constitucionalidad, el texto legal declarado inconstitucional contiene una afectación leve a los derechos a las pensiones por invalidez y vejez, dentro de una escala de grave, medio o leve. En consecuencia, las medidas declaradas contrarias al texto constitucional resultan ser estrictamente proporcionales con el fin constitucional a satisfacer, puesto que son de afectación leve y el fin constitucional es de elevada satisfacción.

La Corte señaló aplicar a las medidas paramétricas declaradas inconstitucionales, el test de necesidad, que consiste en: un método de evaluación mediante el cual se cotejan o comparan las medidas adoptadas por el IGSS con las medidas hipotéticas que el IGSS pudo haber aplicado alternativamente. Si las medidas hipotéticas resultan menos perjudiciales para los derechos afectados, entonces las medidas reales adoptadas por el IGSS deben juzgarse inconstitucionales. Las medidas hipotéticas que el IGSS pudo haber aplicado alternativamente son las siguientes:

1. Aumentar las tasas de contribución a un nivel que garantice el equilibrio financiero por un período no menor de 5 años, conforme a los estudios actuariales correspondientes; o



2. Que el Estado aporte al IGSS los recursos necesarios para cubrir íntegramente el exceso de los egresos sobre los ingresos.

Del análisis, el máximo tribunal constitucional señaló que, las medidas reales adoptadas no fueron las más benignas, toda vez que las medidas hipotéticas no afectarían los derechos a las pensiones por invalidez y vejez. Además, las medidas reales adoptadas no tienen relación con los estudios actuariales presentados.

Las normas regresivas que sean razonables y proporcionales, deben reflejar un carácter temporal y no perdurable, pues su finalidad debe ser la de guarecer temporalmente al régimen de seguridad social, para evitar determinada situación deficitaria, por lo que deben ser revisadas periódicamente para su eventual mejoramiento.

El texto declarado inconstitucional del Acuerdo 1257 de la Junta Directiva de IGSS, es el siguiente: Artículo 3 (cálculo de la pensión de gran invalidez); literal b) del numeral 2 del Artículo 5 (aumento de la edad a 62 años como condición para tener derecho a una pensión por vejez); y literales b) y c) del Artículo 6 (cálculo de la pensión de vejez). A lo anterior, la Corte de Constitucionalidad agregó el sentido en que debe interpretarse el Artículo 7 del Acuerdo 1257 (transformación de la pensión de invalidez en pensión por vejez), señalando que: al transformarse la pensión de gran invalidez a la de vejez no se puede aplicar el reajuste, porque ello implicaría una regresión injustificada.



Las reglas que, según el fallo analizado, debe atender el Instituto al emitir el nuevo Acuerdo, son las siguientes: Los aspectos que regulaba el texto declarado inconstitucional deben reglamentarse nuevamente, manteniendo o superando las condiciones establecidos en el Acuerdo 1124 previo a ser reformado por el Acuerdo 1257. Sí es viable y constitucionalmente posible aumentar el número de contribuciones escalonadamente pro futuro; y las medidas de reducción del monto de los beneficios que implemente el Instituto y que sean razonables, deberán ser menos perjudiciales que las medidas hipotéticas alternativas señaladas por la Corte (aumento de la tasa de contribución y que el Estado efectúe aportaciones al régimen para cubrir el déficit); éstas medidas hipotéticas deberán agotarse previo a reducir el monto de los beneficios.

Es con ello que nuevamente se dio retroceso a proteger el programa de IVS, y en atención a la instrucción dada por la Corte de Constitucionalidad, el 20 de septiembre de 2012, la Junta Directiva del Instituto, emite el Acuerdo 1291, modificando varios Artículos de la siguiente manera: El Artículo 10 el cual quedó así: “La pensión de Gran Invalidez será igual a la pensión de Invalidez Total, más un aumento del 25% del monto que resulta de la aplicación de: a. El 50% de la remuneración base; y b. El 0.5% de la remuneración base por cada seis meses de contribución que tenga el asegurado en exceso sobre los primeros 120 meses de contribución. Aumento no podrá ser mayor al de una pensión mínima.”

Se modificó la sub literal a.4. del inciso 1 del Artículo 15 del, el cual quedó así “a.4. 216 contribuciones a partir del 1 de junio del 2013; y se adicionaron las sub literales a.5. y a.6



al inciso: a.5. 228 contribuciones a partir del 1 de enero del 2014 y a.6. 240 contribuciones a partir del 1 de junio del 2014.”

“La literal b. del inciso 2 del Artículo 15 regulo nuevamente la edad de pensionamiento por vejez a los 60 años.”

Se modifica el Artículo 16, estableciendo que la pensión de vejez estará constituida por:

“a. El 50% de la remuneración base; b. El 0.5% de la remuneración base por cada seis meses de contribución que tenga el asegurado en exceso sobre los primeros 120 meses de contribución; y c. Una asignación familiar equivalente al 10% del monto calculado según los incisos a) y b) por cada una de las personas que conforman su grupo familiar, lo que incluyó nuevamente a los beneficiarios tales como: La esposa o la mujer cuya unión de hecho con el causante haya sido legalizada de acuerdo con el Código Civil, siempre que una u otra haya convivido con él hasta la fecha del riesgo. Si no resulta comprobada la convivencia, puede otorgarse la asignación familiar siempre que se compruebe que el asegurado le proporciona ayuda económica indispensable para la satisfacción de sus necesidades vitales; en defecto del beneficiario a que se refiere el inciso anterior, la compañera que haya convivido maridablemente con el asegurado durante un tiempo ininterrumpido no menor de dos años a la fecha del riesgo, aun cuando mantenga vínculo matrimonial no disuelto con tercera persona, indicando entre otras que los beneficiarios indicados anteriormente también haya convivencia, cuando por razones de trabajo el asegurado, se encuentre residiendo en lugar distinto al de su familia, si este hecho no le impide el cumplimiento de todas o la mayor parte de las



obligaciones de su hogar; también, al varón para ser considerado dentro del grupo familiar afecto a una asignación familiar, debe estar totalmente incapacitado para el trabajo y cumplir con lo establecido en señalados en los beneficiarios anteriores.”

“Así también, a los hijos menores de 18 años, siempre que sean solteros y no estén pensionados por derecho propio; los hijos mayores de 18 años incapacitados para el trabajo, siempre que sean solteros y no estén pensionados por derecho propio, los hijos adoptados legalmente por el asegurado, que sean menores de 18 años o mayores de edad incapacitados para el trabajo, sean solteros y no estén pensionados por derecho propio; Los hijos por nacer del asegurado, serán afectos a una asignación familiar, a partir de la fecha de su nacimiento.”

“La madre que no esté pensionada por derecho propio en este dentro de las incapacidades indicadas anteriormente, así como el padre que no esté pensionado por derecho propio en este seguirá una investigación administrativa con el exclusivo objeto de determinar la condición de hijos para el derecho a pensión.”

“Además establece que IGSS calificará si son idóneas, adecuadas y suficientes, las pruebas recabadas mediante este procedimiento para otorgar la asignación familiar correspondiente.”



4.5. Integración jurídico-doctrinaria del Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia en la Seguridad Social en Guatemala

Es importante comprender el significado de seguridad social la cual está definida así: “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por 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”.⁶⁰

La definición inicia señalando que es una protección conferida por la masa social a sus propios miembros, o sea, es una tutela emanada de la sociedad para la sociedad. Es un sistema de autoprotección. Pero, ¿exactamente qué es lo que se protege?, pues al individuo y la familia, como objeto de la tutela estatal y fin de su organización. Y se les protege preventiva y reactivamente de contenciones naturales de la vida humana, como son las carencias económicas y sociales, los riesgos médicos, los ocurridos por accidentes, por el proceso común de envejecer e incluso por el indefectible destino de la muerte.

Seguidamente, se debe apuntalar a algunos de sus principios fundamentales; para fines prácticos y en apretada síntesis, solamente se mencionan algunos de manera breve, ya

⁶⁰ Organización Internacional del Trabajo. **Administración de la Seguridad Social**. Pág. 9.



que fueron mencionados, entre otros, en su momento dentro del presente documento:

Principio de Solidaridad: “Este principio viene a ser la otra cara del principio de universalidad. Si con el principio de universalidad se pretende la protección a toda la población, es decir, se conceden derechos derivados de la seguridad social a todos los pobladores; con el principio de solidaridad se enuncia que toda la población, en la medida de sus posibilidades, debe contribuir económicamente al financiamiento de aquella protección”.⁶¹

Es decir, la masa de sujetos de una sociedad, conforman un patrimonio colectivo que respalda el conjunto de beneficios otorgados al individuo por la seguridad social, los cuales son recibidos al ocurrir una contingencia o concretarse un riesgo. Al mismo tiempo, éste individuo contribuye para conformar el mismo patrimonio colectivo que ayudará a otros sujetos en circunstancias de necesidad. Ello se traduce en que, las personas con empleo y que devengan salario, ayudarán –temporalmente– a las personas desempleadas que carecen de ingresos económicos. Ello tutelaré al individuo y a sus dependientes económicos, y ulteriormente evitaré la ocurrencia de otros fenómenos sociales más dañinos o nocivos, como la delincuencia, pensando de manera positiva e ideal.

Ahora bien, en cuanto al principio de Evolución Progresiva de los Beneficios de la Seguridad Social (o de mejoramiento progresivo de la seguridad social), se debe prestar mucha atención al mismo, pues es el sustento ideológico medular de la propuesta

⁶¹ <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>. **Principios de la Seguridad Social**. (Consultado el 7 de marzo de 2014)



planteada: “Este principio tiene una doble vertiente. Significa por un lado que los beneficios de la seguridad social deben crearse paulatinamente y continuar elevando progresivamente los beneficios más allá de los niveles mínimos de protección. Significa al mismo tiempo que una vez superada una fase evolutiva en relación con el contenido de las prestaciones no es dable retrocederse a otra etapa. Desde luego que la progresividad de los beneficios debe verse en forma global, de manera que la supresión de un beneficio en sí misma no significaría una infracción a este principio de evolución progresiva, sino que debe verse el sistema como un todo, de manera que es perfectamente entendible la disminución o supresión de un beneficio en relación con el aumento o creación de un beneficio distinto en otra área del sistema de seguridad social. Tampoco se quebranta este principio, cuando resulta necesario hacer un ajuste para corregir un error o bien para corresponder a la realidad económica”.⁶²

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

Con sustento en este principio, cabe imaginar, plantear o diseñar cualquier tipo de beneficio social para los individuos, proporcional al riesgo acaecido y suficiente para contrarrestarlo. El principio encuentra sustento constitucional en el Artículo 100 de

⁶² <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>. **Principios de la Seguridad Social**. (Consultado el 7 de marzo de 2014).



nuestra ley superior, al indicar que el Estado, los empleadores y trabajadores deben procurar el mejoramiento progresivo de la seguridad social.

No obstante lo anterior, el principio relacionado, si bien es cierto constituye una regla de observancia general, cierto es también que, como toda regla, cuenta con sus casos de excepción. Al respecto, se informa, primero, que la seguridad social no puede verse aislada e insularmente, sino como un todo, es decir, no se debe examinar beneficio por beneficio y a cada condición para acceder a un beneficio de manera individual, sino de forma global. Ello ayuda a comprender que el aumento de las condiciones para acceder a un derecho o la disminución de un beneficio, por sí solos, no representan una vulneración al principio de mejoramiento progresivo de seguridad social, puesto que son medidas que se adoptan para mejorar globalmente al régimen de seguridad social. Por ello, como segundo punto se nos informa que, no se quebranta el referido principio cuando: **a)** se disminuye un beneficio; **b)** se suprime un beneficio; **c)** se hacen ajustes paramétricos para corregir un error, como por ejemplo haber disminuido la edad de pensionamiento por razones políticas y no objetivas y actuariales; y **d)** se efectúan modificaciones paramétricas para contrarrestar un déficit de conformidad con la realidad económica del régimen y del país. Siempre y cuando las cuatro medidas señaladas se adopten para mejorar al sistema “globalmente”.

Aunado a lo anterior, la propuesta necesita inevitablemente de bases técnicas y actuariales, pues debe respetarse el principio de Concordancia de la Seguridad Social con la Realidad Económica, mismo que informa que: “El desarrollo de la seguridad social



debe responder a su vez al desarrollo económico de la sociedad. Un modelo de sistema de seguridad social que por exceso o defecto se aparte de la realidad económica está condenado al fracaso.

Para ello es necesario la planificación y la coordinación. En general la doctrina se inclina por el establecimiento de entes autónomos para la administración de la Seguridad Social. La autonomía, particularmente la del gobierno, resulta, en principio, incompatible con la planificación. Sin embargo, todo ente público, también los privados que prestan un servicio público, están sujetos al principio de razonabilidad que es de rango Constitucional. Siendo ello así, la planificación y la coordinación pueden resultar vinculantes, no en virtud de una relación de tutela administrativa, sino en aplicación de la razonabilidad. La planificación y la coordinación son necesarias, ya no solo en el ámbito de las entidades encargadas de la seguridad social como lo exige el principio de unidad, sino además, en relación con todas las entidades del sector público y también del sector privado, cuando fuere del caso. Solo así podrá instrumentarse el principio de concordancia de la seguridad social con la realidad económica".⁶³

De lo anterior, resulta pues, que todo beneficio que se adicione, suprima o modifique del sistema de seguridad social guatemalteco (y de cualquier país del mundo) debe basarse en la realidad económica del país y del régimen. Sin duda, deben definirse cuotas y condiciones concretas sustentadas por pilares normativos condicionados por la realidad

⁶³ <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>. **Principios de la Seguridad Social**. (Consultado el 7 de marzo de 2014).



latente. Estas condiciones y estos beneficios no deben ser producto de decisiones discrecionales o políticas populistas, ni de erróneas interpretaciones del texto constitucional, que posteriormente generen únicamente el desequilibrio financiero y el eventual colapso de un sistema de seguridad social.

Hasta el momento, se ha planteando la necesidad de contar con estudios actuariales que sustenten una decisión tan trascendental, como por ejemplo la creación de un seguro por riesgo de desempleo. Es importante retomar qué es un estudio actuarial y qué es un actuario: Actuario: “Persona versada en los cálculos matemáticos y en los conocimientos estadísticos, jurídicos y financieros concernientes a los seguros y a su régimen, la cual asesora a las entidades aseguradoras y sirve como perito en las operaciones de estas”.⁶⁴ Y, estudios actuariales: “Los estudios actuariales comprenden los hechos económicos y sociales sometidos a leyes probabilísticas y financieras, así como cualquier tipo de hecho, circunstancia o acontecimiento que involucre riesgos y pueda afectar los bienes económicos o financieros de personas o entes públicos y privados, con el fin de proponer diagramas de acción equilibrados que permitan el cumplimiento de las prestaciones recíprocas de las partes”.⁶⁵

Es necesario conocer lo que los padres de la seguridad social en Guatemala, tienen que decir respecto a las modificaciones paramétricas que amerita el régimen de seguridad social periódicamente, y la amplia libertad que la Junta Directiva del IGSS debe de gozar en esa materia (se refiere a los autores del libro “Bases de la Seguridad Social en

⁶⁴ www.rae.es/. **Actuario**. (Consultado el 12 de mayo de 2014).

⁶⁵ http://www.actuarialfoundation.org/research_edu/fundamental.pdf. **Conceptos fundamentales de la ciencia actuarial**. (Consultado el 12 de mayo de 2014).



Guatemala” y del proyecto de Ley Orgánica del IGSS): “El Capítulo V relativo a los recursos y sistema financiero del Instituto determina en líneas generales los aportes con que deben contribuir los trabajadores, los patronos y el Estado... Muy importante disposición de este Capítulo es la contenida en el artículo 44 que prevé que cada tres años y cuando la Junta Directiva lo juzgue conveniente, se practiquen revisiones actuariales de las provisiones financieras del Instituto, sin perjuicio de que anualmente debe estimarse la cuantía de las obligaciones y en caso de déficit en sus disponibilidades actuar de la forma siguiente... Es tanto más importante lo dispuesto en este artículo 44, en cuanto se inspira en una revisión constante, a no dar más de lo que tiene y a hacer reajustes inmediatos para el pago de sus obligaciones; disposición que es medular y garantía de un buen sistema de seguro”.⁶⁶

Si no se permite ejercer libremente a la Junta Directiva la facultad dispuesta en el Artículo 44 de la Ley Orgánica del IGSS, en cuanto a graduar las condiciones paramétricas y beneficios otorgados por el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, con base en una errónea interpretación del Artículo 100 constitucional, entonces, se está condenando al régimen de seguridad social a un eminente colapso financiero, que provocará la desprotección social de los habitantes de la tercera edad guatemalteca, quienes habrán pagado durante toda su vida laboral el derecho de recibir una pensión, sin que hayan podido gozarlo cuando era el momento de hacerlo.

⁶⁶ Barahona Streber, Óscar y Dittel, Walter, **Ob. Cit.** Pág. 257.



Cuando se creó el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en marzo de 1977, se diseñó para que los afiliados al régimen de seguridad social, se pudiesen pensionar por el riesgo de vejez con 65 años de edad, de conformidad a los estudios técnicos actuariales elaborados en su inicio (edad de pensionamiento regulada por la Organización Internacional del Trabajo mediante el Convenio 102 de seguridad social).

Sin embargo, en una decisión demagógica en 1987 se emitió un nuevo Acuerdo, por medio del cual sin considerar aspectos técnicos se redujo la edad de pensionamiento a 60 años, decisión que afectó el equilibrio financiero del Programa, hasta la fecha.

El querer restituir la edad inicial se ha visto truncada hasta la fecha de hoy, en el año 2002 se elaboró una propuesta para implementar reformas para restituir la edad de pensionamiento nuevamente a 65 años en forma gradual; sin embargo, el Procurador de los Derechos Humanos, interpuso un Amparo en contra de dicha modificación con el objetivo de mantener la edad de pensionamiento en 60 años; y en el año 2004 la Corte de Constitucionalidad –mediante un criterio a nuestro juicio equivocado y sin sustento técnico– resolvió que era improcedente incrementar la edad.

Desde entonces el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, se encuentra en una situación delicada que potencialmente pone en riesgo su sostenibilidad financiera, situación que afectaría a los pensionados actuales y a los futuros beneficiarios.



A partir de los sucesos antes mencionados, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ha estado realizando propuestas técnicas y legales, para buscar la sostenibilidad del Programa, indicando que es necesario revisar los parámetros demográficos y financieros nacionales e institucionales, los cuales han venido evolucionando de manera que de no ajustarlos puede preverse que se generará un déficit en el mediano y largo plazo, que resultará en el eventual colapso del sistema social de pensionamiento.

En diciembre de 2010 a través el Acuerdo 1257 de Junta Directiva, se modificó el Acuerdo 1124 Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia, mediante el cual se realizaron reformas paramétricas importantes para la sostenibilidad del Programa, introduciendo cambios consistentes en: **a)** a partir del 1 de enero de 2011 se modificó el número de contribuciones de 180 a 216, para optar a pensionamiento por vejez en forma escalonada; **b)** a partir del 1 de enero de 2011 los requisitos de pensionamiento por vejez para los nuevos afiliados son de 62 años de edad y 240 contribuciones; y **c)** a partir de enero de 2011 se aumentó la remuneración base a 60% que para los nuevos pensionados incluía las asignaciones familiares.

Sin embargo, en 2011 nuevamente el Procurador de los Derechos Humanos interpuso una Amparo en contra de estas medidas. Al respecto de la facultad del Instituto de efectuar reformas paramétricas, cabe destacar que el Artículo 44 de la Ley Orgánica del IGSS, regula que "...cada tres años o cuando la Junta Directiva lo juzgue conveniente, se deben realizar revisiones actuariales; sin embargo, el Instituto debe estimar

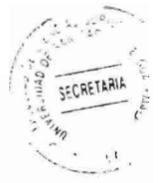


anualmente, por los métodos técnicos más recomendables, la cuantía de sus obligaciones, quedando obligado a cumplir con las siguientes normas, en caso de una revisión actuarial indique déficit en sus disponibilidades para hacerle frente a dichas obligaciones: a) Reajuste inmediato de los beneficios para la gradual eliminación del déficit; b) Reajuste de las cuotas o contribuciones, con el mismo objeto; c) Mantenimiento de la escala de beneficios, para ser parados únicamente en proporción al índice de solvencia que indique la respectiva revisión actuarial; o, d) Aplicación conjunta de las tres medidas”.

Las modificaciones denominadas reformas paramétricas se han implementado en casi todos los países del mundo, de cualquier hemisferio, donde existen sistemas de seguridad social, variando sus condiciones de acuerdo a las características propias de cada sistema financiero.

El Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación y lo instituye como función pública, nacional, unitaria y obligatoria, cuya aplicación del régimen de seguridad social le corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

La Ley magna regula además el derecho a la Seguridad Social, como un derecho de todos los habitantes de la Nación, mismo que debe ser garantizado por el Estado y aplicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



Las modificaciones efectuadas se emitieron para garantizar el derecho a la seguridad social de todos los habitantes de la Nación, y no de un estrato o de un sector social ya que la ratio del derecho, por mandato constitucional, abarca a todos los guatemaltecos y guatemaltecas, desde las presentes generaciones hasta las futuras y no solamente a la clase trabajadora. El estudio actuarial realizado al Programa en 2009, avizó la necesidad de implementar cambios, derivado que el período de desequilibrio se visualiza antes de terminar el 2015, por lo que las modificaciones realizadas pretendían ampliar el período de equilibrio alrededor de 26 meses, adicionales al período de equilibrio actual que tiene el Programa.

A pesar de que existe suficiente justificación técnica y jurídica para efectuar las reformas paramétrica enunciadas, la Corte de Constitucionalidad, nuevamente con un criterio cortoplacista y sin ningún sustento actuarial, mediante sentencia de fecha 6 de junio de 2012, declaró la inconstitucionalidad parcial del Acuerdo 1257 de la Junta Directiva del IGSS, por lo que obligó al instituto a revertir las medidas implementadas y mantenerlas en idéntica forma a la establecida antes de la emisión del Acuerdo impugnado. Con ello, se pone en riesgo el derecho a la seguridad social de los guatemaltecos, se resta fortaleza a la autonomía del Instituto y se constituye la probabilidad que los cotizantes de hoy, el día de mañana no puedan optar a una pensión por vejez toda vez que el sistema del cual depende ese derecho, probablemente entre en una crisis y recesión irreversible.



El Programa de IVS mejorará progresivamente si se dirige y administra de conformidad con criterios técnicos y actuariales pues, finalmente se trata de un seguro y, como tal, debe administrarse atendiendo los elementos exógenos que lo impactan directamente como lo son: aspectos estadísticos, demográficos y económicos. Si la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social incumple con su obligación de graduar periódicamente las condiciones y los beneficios del régimen de manera oportuna, el mismo será insostenible y, peor aún, su mejoramiento no será progresivo, sino involutivo hasta que finalmente colapse y sea inviable.

La interpretación que se le debe dar al Artículo 100 constitucional, es el que regula dicha norma, aplicándolo debidamente a las normas ordinarias que se refieren a la seguridad social en la República de Guatemala, así como en los procesos de previsión social y constitucionales que se le plantean al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; incluyendo lo normado en la Ley Orgánica del IGSS y sus respectivos Reglamentos.



CONCLUSIONES

1. El poco desarrollo en conocimientos sobre el derecho a la seguridad social, ha hecho que en Guatemala, este derecho este más encajado dentro del derecho laboral, olvidado que son derecho distintos relacionados, pero no lo mismo y que es por ello que existe el IGSS, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio de Seguridad social, y de acuerdo a su ley orgánica tiene las facultades suficientes para dictar los reglamentos necesarios para la correcta aplicación del régimen de seguridad social.
2. Los órganos jurisdiccionales no consideran la importancia de los estudios actuariales, que son la base de la estabilidad financiera de los régimen de seguridad social, pues para que esta se desarrolle y progrese es necesario que se desarrolle bajo un delicado mecanismo financiero, de tal manera que los egresos deben estar estrictamente proporcionados a los ingresos y que no se pueden ofrecer demagógicamente beneficios determinados sin antes precisar sus costos.
3. Las reformas legales que se realizan el régimen de seguridad social, especialmente al programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, responden a los lineamientos estipulados en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del IGSS y los Reglamentos internos; los cuales son medulares para garantizar un buen sistema de seguro social, por lo que debe interpretarse tal y como están estipuladas y no a beneficio de unos poco en detrimento del colectivo.





RECOMENDACIONES

1. Es conveniente e importante permitir que la Junta Directiva del Intituto Guatemalteco de Seguridad Social, ejerza libremente la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala, le otorga al efectuar reformas legales paramétricas al Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, con sustento en una base objetiva, como lo es los estudios actuariales y la misma Ley Orgánica del IGSS.
2. El Programa de IVS mejorará progresivamente si se dirige y administra de acuerdo con criterios técnicos y actuariales, atendiendo a elementos exógenos que lo impactan directamente. Si la Junta Directiva IGSS incumple su obligación de graduar periódicamente las condiciones y beneficios de manera oportuna, este será insostenible y, peor aún, su mejoramiento no será progresivo, sino involutivo hasta que finalmente colapse y sea inviable.
3. La interpretación que se le debe dar al Artículo 100 del Constitución Política de la República de Guatemala, es el que regula dicha norma; aplicándolo debidamente a las normas ordinarias que se refieren a la seguridad social, así como en los procesos de previsión social y constitucionales que se le plantean en contra del Intituto Guatemalteco de Seguridad Social.



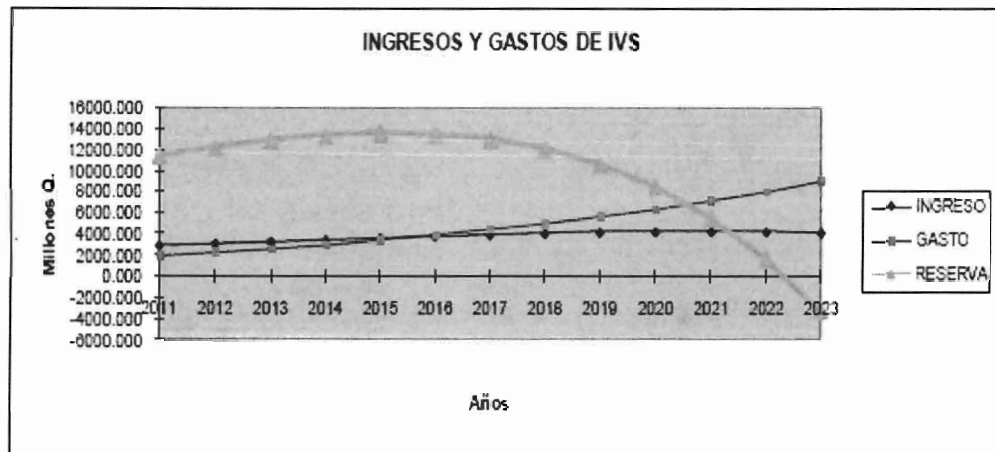


ANEXOS



ANEXO I

Gráfica de los ingresos versus los gastos del programa de IVS, de conformidad con la evaluación actuarial del año 2010 y las recomendaciones vertidas en dicha evaluación



17

Recomendaciones

La mayoría de grupos poblacionales asalariados aún no cubiertos, presentan como característica principal una base salarial impositiva bastante inferior a la que presentan los afiliados en general, con muy escasa capacidad de ahorro, por lo que es de suma importancia la introducción de reformas como las implementadas a finales del 2010, las cuales permiten mantener un Programa estable de prestaciones mínimas con costos razonables, que haga viable su extensión en forma integral, es decir cubriendo los 3 riesgos con un aporte al alcance de los presupuestos precarios de algunos grupos poblacionales.

Se cree conveniente continuar con la política de concientización a la población afiliada en el sentido de que la edad mínima de retiro y el número mínimo de cotizaciones para disfrutar de una pensión de vejez deben alcanzar parámetros razonables acordes con el aumento de la expectativa de vida y el periodo de años promedio de la actividad laboral.

Continúa siendo de actualidad la recomendación hecha en ocasiones anteriores, en el sentido de incorporar dentro de la estructura administrativa de la Institución una unidad técnica que se encargue de las funciones actuariales.



ANEXO II

Páginas 4 y 5 del semanario informativo del IGSS, InfoIGSS No.57, sobre los cambios de la seguridad social a nivel mundial, del 20 de enero de 2011



América Latina

Panamá

Reformas del 2005

Con el propósito de buscar soluciones a la crisis que enfrentaba el seguro social de Panamá se realizaron modificaciones que determinaron atacar la problemática relacionada con su financiamiento, administración, operatividad y la situación de déficit actuarial y de caja, manteniendo como marco referencial el principio de solidaridad, adicionando también que los regímenes registraban elevados niveles de evasión de cuotas, bajo rendimiento de sus inversiones y cotizaciones insuficientes para el pago de los elevados beneficios.

REQUISITOS		
A partir del	Edad Mínima	No. de contribuciones
1 de enero 2005	62 hombres 57 mujeres	180 contribuciones
1 de enero 2007	63 hombres 58 mujeres	240 contribuciones
1 de enero 2010	64 hombres 59 mujeres	270 contribuciones
1 de enero 2015	65 hombres 60 mujeres	300 contribuciones

Reformas

Chile

Reforma de la Reforma

La reforma realizada en el 2008 tuvo como determinante la implementación del Pilar Básico o denominado "Pilar Solidario" cuyo objetivo principal era incorporar a los cotizantes que no lograron alcanzar una pensión mínima y cubrir a algunos ciudadanos que no gozaban de una protección social.



BIBLIOGRAFÍA

ANDRAS UTHOFF. **Mercado de trabajo y sistema de pensiones**. Revista de la CEPAL 78, Diciembre 2002, Santiago de Chile, Chile. 2002.

BARAHONA STREBER, Oscar. **Memorias y opiniones: aspectos de la verdadera historia de la reforma social en Costa Rica y Guatemala, y del pasado, presente y futuro de la situación económica y fiscal de Costa Rica**. Primera Edición, Editorial Editorama, San José de Costa Rica, 1996.

BARAHONA STREBER Oscar y DITTEL, J. Walter. **Bases de la seguridad social**. Tomo I, Guatemala 1947.

BEVERIDGE, W.H. **El seguro social en Inglaterra: Plan beveridge**. Ediciones Minerva, S.R.L- México, D.F. 2008.

CASTILLO CADENA, Fernando. **Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional. una perspectiva desde el análisis económico**. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. 2006.

GUARDIA B, Alex; CLARK M, REGINA Y MARTNER, Gonzalo. **Rompiendo mitos: La Reforma del Sistema de Pensiones de Chile**. D. Fundación Friedrich Ebert Snftung. Santiago de Chile, 2006.

<http://actuariayfinanzas.net/index.php/es/conceptos-fundamentales-de-la-ciencia-actuarial>. **Conceptos fundamentales de la ciencia actuarial**. (Consultado el 15 de junio 2015).

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3120/4.pdf>. **La Seguridad y la protección social en México principales modelos de seguridad social y protección Social**. (Consultado el 2 de mayo de 2013).

<http://es.thefreedictionary.com/frugal>. **Eranoi**. (Consultado el 24 de abril de 2013).



http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_Nacional_del_Sistema_de_Ahorro_para_el_Retiro **Comisión. Nacional del sistema de ahorro para el retiro.** (Consultado el 2 de diciembre de 2013).

<http://html.rincondelvago.com/historia-de-los-derechos-laborales.html>. **Historia de los derechos laborales.** (Consultado el 24 de abril de 2013).

<http://html.rincondelvago.com/origenes-del-trabajo-social.html>. **Historia. Siglo XIX. Auxilio de los desamparados. Pobreza. Beneficencia. Filantropía.** (Consultado: el 24 de abril de 2013).

<http://m.monofrafiass.com/trabajos16/seguridad-social/seguridad-social.shtml>. **Análisis de los Sistemas de Seguridad Social Argentino y venezolano.** (Consultado el 10 de mayo de 2013).

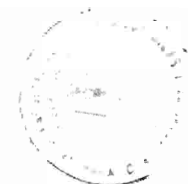
http://mazinger.sisb.uchile.cl/repositorio/lb/ciencias_quimicas_y_farmaceuticas/medinae/cap3/9b.htm **La seguridad social del obrero en Chile.** (Consultado el 10 de mayo de 2013).

http://observariosocial.mides.gub.uy/mides/portalmides/portalmides/Documentos/documento_mides:74.pdf. **La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986).** (Consultado el 10 de mayo de 2013).

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf> **Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y medición de cobertura.** (Consultado el 5 de agosto de 2013).

http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_003/02_capitulo02.pdf. **Programas y regímenes de pensiones, unidad didáctica 2, las reformas de las pensiones: Un balance, capítulo II, sobre la reformas paramétricas.** (Consultado el 5 de agosto de 2013).

<http://www.analitica.com/bitbliblioteca/bolivar/angostura.asp>. **Discurso de Angostura.** (Consultado el 2 de mayo de 2013).



<http://www.cendeiss.sa.cr/seminario/tema3evolucion.ppt> **Evolución histórica de la seguridad social.** (Consultado el 10 de mayo de 2013).

<http://www.cepal.org/es/publicaciones/10977-evaluacion-de-un-cuarto-de-siglo-de-reformas-estructurales-de-pensiones-en>. **Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en américa latina. Conceptos clave y descripción general de las reformas.** (Consulta 5 de agosto de 2013).

http://www.cnbs.gob.hn/files/seguros_pensiones/ssp_regpencapind PDF. **Regímenes de pensiones de capitalización individual, sistemas privados de capitalización.** (Consultado el 5 de agosto de 2013).

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Cap1.pdf. **Las reformas de salud en américa latina y el caribe: su impacto en los principios de la seguridad social.** (Consultado el 07 de febrero de 2014).

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Cap1.pdf. **Las reformas de salud en américa latina y el caribe: su impacto en los principios de la seguridad social.** (Consultado el 07 de febrero de 2014).

<http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&sqi=2&ved=0CFUQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.exteriores.gob.es%2FConsulados%2FBOTOTA%2FDocuments%2FSEGURIDAD%2520SOCIAL%2520Y%2520SALUD.do> c&ei=RP6aVeXIEMbSsAXI7ZyoCw&usq=AFQjCNGboab37v_ae5y1KTpidBI5yazZtQ. **Régimen de prima media.** (Consultado el 28 de abril de 2013).

<http://www.historiasiglo20.org/TEXT/declaracionesunidas.htm>. **La Declaración Washington, del 1 de enero de 1942.** (Consultado el 2 de mayo de 2013).

http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm. **Seguridad social para todos.** (Consultado el 28 de abril de 2013).

<http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/valuaciones-actuariales> Sitio Oficial del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), **Valuaciones actuariales.** (Consultado el 12 de agosto de 2013).



<http://www.imss.gob.mx/instituto/informes/Documents/2007-2008/03.pdf>. **Informe financiero y actuarial al 3 de diciembre de 2008.** (Consultado el 12 de agosto de 2013).

<http://www.jesushuertadesoto.com/>. **Liberalismo.** (Consultado el 24 de abril de 2013).

<http://www.juridicas.unam.mx/>. **Principales modelos de seguridad social y protección social.** (Consultado el 02 de mayo de 2013).

http://www.segsociales.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/Financiacion/Sistemadefinanciacion/index.htm. **Cobertura de las obligaciones diferidas.** (Consultado el 28 de abril de 2013).

http://www.segsociales.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/Financiacion/Sistemadefinanciacion/index.htm. **Sistema de reparto.** (Consultado el 28 de abril de 2013).

<http://www.supenfi.cr/comunicación/Glosario.html>. **Sistema de capitalización colectiva.** (Consultado el 28 de abril de 2013).

<https://www.bing.com/search?q=Monje+Santillana%2C+Juan+Cruz+2.%09Monje+Santillana%2C+Juan+Cruz%2C+Las+Leyes+de+Burgos+de+1512+Precedente+del+Derecho+Internacional+y+del+Reconocimiento+de+los+Derechos+Humanos&go=Enviar&qs=ds&form=QBRE>. **Las Leyes de Burgos de 1512 precedente del derecho internacional y del reconocimiento de los derechos humanos.** (Consultado el 24 de abril de 2013).

https://www.google.com.gt/?gws_rd=ssl#q=esperanza+de+vida+definicion. **La esperanza de vida.** (Guatemala el 19 de enero de 2016).

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Informe anual de labores, 2000.** Publicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala, 2001.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Informe anual de labores, 2012.** Publicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala, 2013.



Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Informe de la valuación actuarial, de los Programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA), año 2011, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.** Única Edición, Publicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala 2012.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social InfolGSS, informando y rindiendo cuentas, semanario informativo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **La seguridad social transformándose en beneficio de sus derechohabientes.** Publicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala 2011.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. InfolGSS, informando y rindiendo cuentas, semanario informativo, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Realizando cambios necesarios para la sostenibilidad de la seguridad social guatemalteca, La crisis mundial y los efectos en la seguridad social.** Publicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala 2011.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. **Informe de la Valuación Actuarial del Programa Sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia al 31 de diciembre de 2009.** Publicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala, 2010.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. **La Seguridad Social: Su historia y sus fuentes.** Primera Edición, Impreso en la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.

Instituto Mexicano de Seguridad Social. **México y la Seguridad Social, La Inseguridad Social, La Seguridad Social y la Historia de los Medios para lograrla.** Tomo I, Editorial Envolturas. México 1952.

Oficina Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, **Administración de la Seguridad Social,** primera edición 2001, publicado por la Oficina Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, Suiza. 2001.

Organización Internacional del Trabajo. **Introducción a la seguridad social.** Primera edición, Publicado por la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza, 2002.



Organización Internacional del Trabajo. **Informe sobre el trabajo en el mundo 2000**. Publicado por la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 2000.

PASTOR, Santos. **Sistema Jurídico y Economía. Una introducción a la economía del derecho**. Tecnos, Madrid, España. 1989.

www.binnasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdj. **Principios de la seguridad social**. (Consultado el 28 de mayo de 2013).

www.binnasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdj. **Principios de la seguridad social**. (Consultado el 28 de mayo de 2013).

www.rae.es/. **Actuario**. (Consultado el 12 de mayo de 2014).

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente de mayo de 1985.

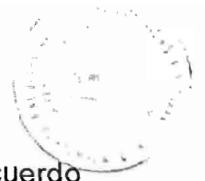
Código de Trabajo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 330, año 1961.

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

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

Reglamento de Asistencia Médica. Acuerdo 466 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

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



Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia. Acuerdo 788 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia. Acuerdo 1124 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Reformas Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia. Acuerdo 1254 de la Junta Directiva de Seguridad Social.

Convenio 102 sobre Seguridad Social. Organización Internacional del Trabajo.