

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

**EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
GUATEMALTECA, UN ESTUDIO DE SU SITUACION
LEGAL, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

POR

HECTOR ARDON LOPEZ

Previo a optar al Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Guatemala, Octubre de 1996

04
T(3156)

C.4

JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
JCAL I	Lic. Luis César López Permouth
JCAL II	Lic. José Roberto Mena Izeppi
JCAL III	
JCAL IV	Br. Homero Iván Quiñónez Mendoza
JCAL V	Br. Joaquín Enrique Pineda Gudiel
SECRETARIO	Lic. Héctor Aníbal de León Velasco

OTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

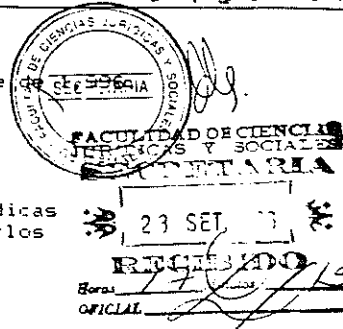


Lic. Edwin L. Bautista M.

ABOGADO Y NOTARIO
14 Calle 6-12, Zona 1 - Of. 305 - Tel.: 84153
Guatemala, Centro América.

2762-96

Guatemala, 23 de septiembre



Licenciado:
José Francisco De Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales de la Universidad de San Carlos
de Guatemala.
Su Despacho.

Señor Decano:

Tengo el honor de dirigirme a usted, para manifestarle
que en cumplimiento de la providencia de fecha tres de junio
de mil novecientos noventa y seis, que como asesor del
Bachiller HECTOR ARDON LOPEZ, de la Tesis " EL FUTURO DE LA
SEGURIDAD SOCIAL GUATEMALTECA, UN ESTUDIO DE SU SITUACION
LEGAL, FINANCIERA Y ADMISTRATIVA", fui nombrado.

Al respecto puedo indicar que el tema es de actualidad
y sumamente interesante. Habiendo sido necesario modificar
el plan de exposición.

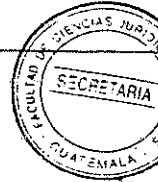
El Bachiller ARDON LOPEZ, aceptó todas las
modificaciones, habiendo puesto dedicación en el desarrollo
del trabajo.

El mismo será de gran utilidad para los estudiantes de
Derecho Administrativo y como lo indica de importancia para
los trabajadores, que se encuentran adscritos al régimen
de Seguridad Social en Guatemala, ya que su análisis



Lic. Edwin L. Bautista M.

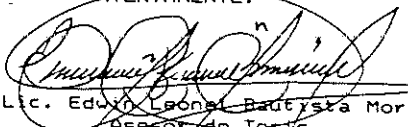
ABOGADO Y NOTARIO
14 Calle 6-12, Zona 1 - Of. 305 - Tel: 84153
Guatemala, Centro América.



conlleva un estudio minucioso de la problemática legal y financiera del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En el mismo pone en evidencia su experiencia y conocimiento acerca de asuntos relacionados con el Seguro Social. Es un trabajo interesante y servirá de consulta para los estudiantes y profesionales.

En vista de lo anteriormente expuesto y siendo que el trabajo reúne los requisitos mínimos reglamentarios, opino FAVORABLEMENTE, para que el mismo sea discutido en exámen público, previo DICTAMEN, del señor revisor.

ATENTAMENTE:


Lic. Edwin Leonel Bautista Morales.
Asesor de Tesys.



[Firma manuscrita]

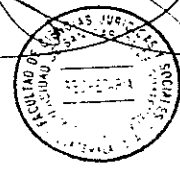

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, septiembre veintisiete, de mil novecientos
noventiseis. -----

Atentamente pase al Licenciado RICARDO AMBROCIO DIAZ DIAZ, para
que proceda a revisar el trabajo de tesis del Bachiller HECTOR
ARDON LOPEZ y en su oportunidad emita el dictamen
correspondiente. -----

ahg.-

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]



Ricardo Ambrosio Díaz y Díaz

ABOGADO Y NOTARIO

10FETE, 12 CALLE 4-53, ZONA 1 OFICINA 3-B, 3er. NIVEL
EDIFICIO HERRERA TELE-FAX: 518932
GUATEMALA, C. A.



Guatemala,
15 de Octubre de 1,996

Licenciado:
José Francisco De Matta Vela
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

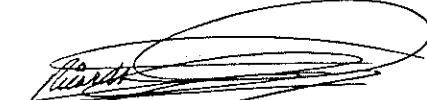
15 OCT.

RECORRIDO 1030
HORA
OFICIAL

Señor Decano:

Respetuosamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que cumpliendo lo dispuesto en providencia de fecha veintisiete de septiembre del año en curso, procedí a revisar el trabajo de tesis del Bachiller HECTOR ARDON LOPEZ denominado "EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL GUATEMALTECA, UN ESTUDIO DE SU SITUACION LEGAL, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA. En mi opinión el trabajo de mérito satisface a plenitud los requisitos requeridos en la reglamentación de la Facultad para este tipo de investigaciones, ya que en el mismo es manifiesto el interés y aplicación del autor en su realización, por cuya razón estimo que deba discutirse en examen público de tesis previo a la obtención del grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Sin otro sobre el particular, me permito suscribirme del señor Decano como su Atento y Deferente Servidor,


RICARDO AMBROSIO DÍAZ Y DÍAZ
Revisor de Tesis



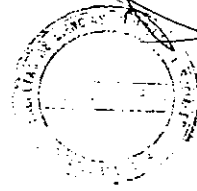



[Handwritten signature]

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, dieciseis de octubre de mil novecientos noventa
y seis. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
Impresión del Trabajo de Tesis del Bachiller HECTOR ARDON
LOPEZ intitulado "EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL GUATE-
MALTECA, UN ESTUDIO DE SU SITUACION LEGAL, FINANCIERA Y
ADMINISTRATIVA". Artículo 22 del Reglamento para Exáme-
nes Técnico Profesional y Público de Tesis.-----

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]



ACTO QUE DEDICO

- A DIOS
Que nos da la sabiduría, que es vida para quien la obtiene.
- A MIS PADRES
Ostilio Ardón Chacón (Q.E.P.D.) y Herminia López y López.
- A MI ESPOSA
Lucila Santa Cruz Cú, por su amor, comprensión, paciencia y apoyo para la elaboración del presente trabajo.
- A MIS HIJOS
Claudia Lucila Beatriz, Astrid Julieta Marisol, Héctor Alberto y Héctor Mauricio Josué.
- A MIS ABUELOS
Con cariño y aprecio, y en especial a: María Elisa López Ramírez.
- A MIS HERMANOS
Mario Rubén, Celina Nineth, Mayra Judith, Yolanda Lisseth, Eric Estuardo y Jacqueline Marisol.
- A MIS TIOS Y TIAS
Cariño especial.
- A MIS SOBRINOS
Con cariño
- A MIS CUÑADOS Y CUÑADAS
Con aprecio y admiración.
- A MIS SUEGROS
Carlos Alberto Santa Cruz Fortín y Margarita Cú de Santa Cruz, con mucho cariño.
- A MI CIUDAD NATAL
Puerto Barrios, Izabal; que me vió nacer y de la cual tengo gratos recuerdos.

- A Mi gloriosa FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES de la Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL (I.G.S.S.)
- A Licenciado Edwin Leonel Bautista Morales, por su asesoramiento en la elaboración del presente trabajo.
- A Licenciado Ricardo Ambrosio Díaz y Díaz, por la revisión del presente trabajo y la amistad brindada a mi persona.
- A Mis amigos, compañeros de estudio y de trabajo.
- A Todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron para la realización de este trabajo.
- A Los amigos de la Biblioteca Central del Banco de Guatemala y a mis compañeras de la Biblioteca del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social por su apoyo y colaboración.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPITULO UNO

Seguro social y Seguridad social

1. Conceptos de Seguro social y Seguridad social	5
2. La institucionalización del Seguro social y la Seguridad Social	11
2.1. Principios	14
2.2. Finalidades	14
2.3. Objetivos	15
2.4. Participantes	16
2.4.1. Personas individuales y jurídicas .	16
2.4.2. El Estado	17

CAPITULO DOS

La Seguridad social guatemalteca

1. Desarrollo del Seguro social y la Seguridad Social guatemaltecos	19
1.1. Constitución de la República de Guatemala de 1945	19
1.2. Constitución de la República de Guatemala de 1956	22
1.3. Constitución de la República de Guatemala de 1965	22
1.4. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985	23
1.5. Las leyes fundamentales intermedias entre las Constituciones de 1945 y 1985	25
2. Desarrollo de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	26
2.1. ¿Seguro social o Seguridad social?	26

2.2.	Contingencias protegidas por la Seguridad Social guatemalteca	29
2.3.	Personas beneficiarias y protegidas por la Seguridad social guatemalteca	32
2.3.1.	Los trabajadores	34
2.3.2.	Los familiares de los trabajadores.	38
3.	Desarrollo de los programas de Seguridad social guatemalteca	38
3.1.	Accidentes	38
3.2.	Enfermedad y Maternidad	43
3.3.	Invalidez, Vejez y Sobrevivencia	46
3.4.	Prestaciones en servicio y en dinero	47
3.4.2.	En materia de accidentes	47
3.4.2.	En materia de maternidad	48
3.4.3.	En materia de enfermedades	49
3.4.4.	En materia de invalidez, vejez y sobrevivencia	50
3.5.	Otros beneficios y prestaciones	50
4.	Contradicción y contravención de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto a la Constitución Política de la República de Guatemala	50
4.1.	En materia de beneficiarios	51
4.2.	En materia de beneficios	52
4.3.	En materia de protección social	52

CAPITULO TRES

El futuro de la Seguridad social guatemalteca

1.	La actualidad	53
1.1.	Restricción de beneficiarios y beneficios ..	59
1.2.	La inconstitucionalidad de los reglamentos de Seguridad social guatemaltecos	60
1.2.1.	En materia de accidentes	61
1.2.2.	En materia de enfermedad y maternidad	64
1.2.3.	En materia de invalidez, vejez y sobrevivencia	65
2.	El futuro	66
2.1.	La desaparición de la Seguridad social	

guatemalteca	66
2.1.1. Pérdida total de autonomía	69
2.1.2. Pérdida parcial de autonomía	82
2.1.3. Absorción de infraestructura por el Estado	83
2.1.4. Absorción de programas de bene- ficio social por el Estado	83
2.1.5. La privatización de la Seguridad social guatemalteca	84
3. Soluciones	86
3.1. Reestructuración y ajuste de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	87
3.1.1. Contingencias contempladas	87
3.1.2. Finanzas	88
3.1.3. Administración	90
3.2. Reestructura de los programas de Seguridad social guatemaltecos	91
3.3. La extensión de la Seguridad social guatemalteca	91
CONCLUSIONES	93
RECOMENDACIONES	97
BIBLIOGRAFÍA	99

INTRODUCCIÓN

El Artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala promulgada el 11 de marzo de 1945, instituyó el seguro social obligatorio que comprendería, al menos, seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo que una ley especial regularía.

El desarrollo de la norma constitucional se concretó en el Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala que contiene la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, entidad creada para los fines previstos; sin embargo, la ideología de la Revolución de Octubre de 1944, tanto desde el punto de vista económico como políticos influyeron en la formalización del seguro social, mas cambiándole el nombre, atendiendo a los fines pretendidos por los legisladores de dar un margen de beneficio superior de lo que contuvo el artículo constitucional, debido a que fue ampliado a otras contingencias derivadas de la muerte, como la orfandad y la viudez y dejando abierta la posibilidad de contemplar otros riesgos de carácter social. Pero, esta protección y beneficios fueron dirigidos hacia quienes eran parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, no así a todos los habitantes de la República, como se contemplara en el artículo 22 de la Constitución de 1945 en el que estaba establecida la función del Estado de conservar y mejorar las condiciones generales de la Nación, procurando el bienestar de sus habitantes, adicionando el artículo siguiente el principio de proteger el Estado la existencia humana y mantener a los habitantes en el goce de sus derechos a la vida, la libertad y la igualdad, lo cual constituyó una discrepancia dentro de normas constitucionales y la Ley Orgánica, tal como fuera emitida por el Congreso de la República de Guatemala.

Fue en las Constituciones de la República de Guatemala promulgadas en los años de 1956, 1965 y 1985 que la ideología se modificó pues se consideró que no sólo la porción de las

personas posiblemente afectas a riesgos habían de estar protegidas y es así que se establece ya no la existencia de un seguro social obligatorio, constituido constitucionalmente, sino una seguridad social dirigida hacia la población de la Nación guatemalteca, instituyéndola como un servicio o función del Estado con carácter obligatorio, nacional y unitario pues se comprendía que por medio de ella estarían protegidos no sólo quienes participaban activamente en el proceso de producción de artículos o servicios, sino todos los habitantes del Estado de Guatemala. Empero, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social que contiene la formalización de la seguridad social en Guatemala, se mantiene dentro de los mismos lineamientos de cuando fuera emitida provocando incertidumbre y desigualdad en el trato que tienen los habitantes de la Nación guatemalteca, ya que está y se mantiene dirigida después de cincuenta años, dentro de los mismos esquemas lo que trae a colación el hecho de colisionar con los principios constitucionales. Esta es la razón por la cual decidí analizar la situación y confrontar el problema que suscitado entre lo que dicen las normas constitucionales, derogadas y vigente, y lo que aparece establecido en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y los reglamentos que ha emitido en esos cincuenta años, para determinar si en efecto se encuentran acordes con las disposiciones constitucionales y ser, como se indica en el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala una función pública dirigida a la Nación Guatemalteca y, a la vez, que el encauzamiento que se le dio al seguro social, primeramente instituido en la Constitución de 1945, refleja lo que se entendió por seguridad social al crearse al ente que la regularía y haría realidad, para que los programas que protegen riesgos y contingencias de la vida de todo ser humano son reales y si la administración que se le dio y se le está dando es adecuada a la disposición constitucional o es que, como sucede en la actualidad, se pretende dividir la protección establecida constitucionalmente por parte del Estado a través del ente denominado Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la protección que puede ofrecer y dar la iniciativa

privada por medio de los centros hospitalarios que tiene instalados en la República y dejar de ser un beneficio por función social para convertirse en un asunto propiamente económico.

De esa suerte, medité el problema y decidí estimar el estudio de lo que es el seguro social y la seguridad social en Guatemala para desarrollarlo con tendencia científica y, porqué no, crítica, acerca de lo que es la seguridad social y si la misma tiene un futuro real de seguir siendo una obligación estatal o un privilegio para quienes pueden alcanzarla o, en última instancia, pueden pagar por ella, retornando a la idea de lo que fue el seguro social inicialmente contemplado constitucionalmente.

El estudio lo divido en tres capítulos: el primero relacionado con un análisis comparativo de lo que es el seguro social y lo que es la seguridad social, tendente a definir con claridad qué es lo que cada una de esas instituciones representa para el ser humano y la Nación guatemalteca. El segundo es un estudio de lo que es la seguridad social en Guatemala, conforme se dispone en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y los reglamentos que ha emitido el ente creado para desarrollarla e implementarla; y, el último, trata acerca del futuro de la seguridad social en Guatemala, apreciando en él dos aspectos: lo que es actualmente y lo que puede llegar a convertirse, lo que incluye la posible desaparición y absorción por el Estado o la iniciativa privada.

Espero que el análisis sea provechoso para quienes estamos preocupados por el futuro de la seguridad social en Guatemala y que todos los que somos guatemaltecos, seamos o no parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, tengamos la seguridad de ser protegidos por ella ante los riesgos que la vida en sociedad nos pone enfrente.

CAPÍTULO UNO

Seguro social y Seguridad social

1. Conceptos de Seguro social y Seguridad social

La naturaleza y al alcance de los riesgos, como una amenaza, que pesan sobre de las personas laborantes o no, productoras de artículos o servicios o no, y de las familias que dependen de ellas, funcionan, en gran parte, de lo que obtienen como ingresos dinerarios. La seguridad económica de empleadores y comerciantes, por ejemplo, no se basa en su acierto de competitividad, sino en las preferencias que logran en el público, influyendo en la demanda y la oferta de productos y quizá, también, en la certeza de la calidad de los productos, determinando la calidad de ingresos y demanda totales que pueden obtener. De esa suerte, la seguridad económica de los que viven o sobreviven con sueldos y salarios, dependen de la contratación que pueden tener respecto a aquellos empleadores y comerciantes. El sueldo o salario quizá, también, puede resultar muy demandado u ofertado y no responder a las necesidades de quienes los perciben, sobre todo si quien lo hace tiene a su cargo una familia que sostener y numerosa además. Como corolario de esta última circunstancia, los asalariados y quienes, por cualquier causa, permanecen en períodos relativamente prolongados quedan expuestos a las bajas de su nivel de vida en épocas en que se produce inflación, deflación o estanflación, pero, sobre todo, la seguridad económica de esas personas y sus familiares se someten a lo que realmente reciben como sueldo o salario, sin que pueda considerarse la posibilidad de contingencias, tales como las enfermedades, los accidentes, la maternidad o el debilitamiento resultado de la edad que conlleva la pérdida de aptitudes o capacidad para desempeñar una labor determinada. Esto, además de afectar al

asalariado, afecta al empleador o comerciante, puesto que si aquél se llega a establecer esta incompetente o incapacitado, pone en peligro la seguridad del patrono y, a la vez, la seguridad del asalariado.

Pero, los elementos mencionados no son lo suficientemente completos para arribar a una determinación de lo que puede ser el seguro social o la seguridad social, debido a que la función empleador-asalariado, se revierte hacia la sociedad de donde son participantes, o sea que repercute en las personas, la familia y los elementos productivos de artículos o servicios, de donde se puede concluir que la seguridad, en general, es que todos perciban ingresos, tanto empleadores y comerciante como asalariados, que los protejan de los peligros que dentro de la sociedad implica sobrevivir, pues la gran mayoría de gastos que se generan en una u otra actividad, son el resultado de la interacción de ambos. Esto fue lo que dio origen a que los gobiernos se preocuparan, en menor o mayor grado, por todos y algunos de los problemas derivados de la interrelación mencionada que perturbaban muchas y diversas situaciones de naturaleza económica-social. En primer lugar los gobiernos adoptaron medidas para reducir la inseguridad económica y, uno de los primeros ejemplos, fue implementar medidas de prevención sanitarias con mira a proteger a la sociedad de las enfermedades infecciosas o contagiosas, las que terminaron por orientarse hacia el mejoramiento de la salubridad y la rehabilitación de los trastornados con una u otra situaciones, pero a la vez, pretendiendo el aumento de las remuneraciones de servicios o artículos producidos que desarrollaran una sociedad más vigorosa y alerta, reduciendo el gasto público.

Otra manera por medio de la cual los gobiernos propiciaron la seguridad ante los eventos productores de inseguridad fue su reducción, desde el punto de vista económico; esto es, implementar medidas positivas y compromisos comunitarios que permitían a esos gobiernos fomentar o mantener el número necesario de empleos. Pero, los fenómenos provocados por la inseguridad económica no lograron ser resueltos a plenitud, puesto que las circunstancias imprevistas y los esfuerzos por mantener una estabilidad monetaria, fueron las cuestiones que

más problema y preocupación provocaron, aunque sea solo de palabra. Por ello, los gobiernos optaron por tomar medidas que apuntaran hacia la seguridad, tanto personal como económica, de los ciudadanos, alarmándose más por aquellas situaciones que afectaban a los asalariados ya que al estar apartados de aplicar su esfuerzo físico o emplear su potencial mental, provocaban desastres en la economía de los empleadores y comerciantes y, como consecuencia, a la sociedad misma. Las formas que emplearon los gobiernos para solventar esta problemática se dirigieron, entonces, hacia la protección del salario, las tarifas de importación de materia u objetos terminados para proteger a los empleadores y comerciantes y, por qué no, indirectamente a los asalariados, el desarrollo de seguros sobre las cosechas para proteger los productos agrícolas y las bajas de ingreso provenientes de sequías, plagas y demás aspectos afectantes de la agricultura y el cultivo.

Una tercera postura asumida por los gobiernos fue la de reaccionar ante la inseguridad económica de las personas asalariadas y sus dependientes familiares, adoptando medidas que no solventaran los problemas que afectaban a los asalariados, sino prevenir los tuvieran o sucedieran, pues ello mermaba sus ingresos y su capacidad adquisitiva de bienes y servicios a su vez. Dichas medidas fundamentalmente se concretaron en el incentivo a un trabajo bien desarrollado, la obligación de ahorrar en bancos individual o colectivamente y el apoyo a la obtención de créditos con intereses blandos.

La cuarta posición de los gobiernos fue que al generalizarse los medios empleados y que hemos aludido, llegó a considerarse como una obligación del Estado y, por lo mismo, la creación de lo que se conoce por seguridad social. El objetivo de esta institución, bajo control y acción públicos, fue proporcionar a la población un ingreso suplementario a las personas cuyos ingresos particulares fueran pocos, con la intención de aliviar, al menos en parte, sus necesidades. El primero de esos sistemas de acción pública es denominado seguro sobre el ingreso o medidas para el mantenimiento del ingreso percibido como sueldo o salario y abarca esquemas

como la asistencia o auxilio público, el seguro social obligatorio, el pago y retribución a cierta clase de personas, como los veteranos o a quienes por sus servicios lo merecen, pensiones y programas de ayuda a los desempleados. En todos ellos aparece que la condición esencial para la acción social pública es que la persona haya sufrido alguna pérdida en sus ingresos.

El segundo método empleado fue el de la seguridad social, cuyos efectos se concentran en elevar el nivel de vida de la persona para socializar el coste de algunos artículos y servicios dentro del marco del consumo normal, cuyo valor es, la mayor parte de las veces, inalcanzable por el grueso de la población. Así, los gobiernos se propusieron proteger a las personas, aun con ingresos desiguales, pero regulares, contra la devaluación o el descenso del valor adquisitivo de dichos ingresos, pues podían causarse gastos médicos altos, medicinas caras, creando un sistema de seguro de salud, similar al servicio que presta para la educación pública.

Ambas instituciones, seguro social y seguridad social, con tales fines forman hoy parte intrínseca de la estructura social de la mayoría de países desarrolladas y subdesarrolladas, algunas superestablecidas otras, intentando controlar su funcionamiento, lo cual influye sobremanera en los niveles de vida de las personas.

Ahora bien, no bastaba con el simple hecho de proporcionar a las personas y sus familias los beneficios que protegieran su salud, sino que se provocó la implementación de medidas de seguridad social tendentes a resolver la posibilidad de alcanzar o, no los artículos y servicios necesitados y es así que los gobiernos promueven dos sistemas o formas para cumplir, coadyuvantes, de la acción pública: la de los pagos en efectivo y la de las aportaciones en especie. La mayor parte de los países se inclinaron hacia la primera de las formas, aunque no dejan de aplicar, supletoriamente, la segunda.

El sistema tradicional de seguridad social, la llamada Ley de los Pobres, implementada en Inglaterra, suministraba ayuda en especie a los menesterosos, dando a los necesitados provisiones de artículos de consumo diario, indispensables

para el sostenimiento de la vida, dando a las personas vales o cupones con los cuales podían recibirlos y reclamarlos en los centros instalados apropiadamente. En el curso de la historia social, el sistema produjo sus efectos positivos y negativos; aquellos generaron la reducción de menesterosos y hambrientos; los otros, la displicencia de las personas al sentir asegurada su vida y convirtiéndose en parásitos aun cuando tenían capacidad remanente, total o parcial, para dedicarse al desempeño de una labor productora de artículos o servicios. Actualmente el servicio ha casi desaparecido, salvo aquellos países en los cuales la asistencia se mantiene sostenida por entidades y fundaciones privadas.

El sistema de asistencia económica en especie fue adoptado, en parte, porque estimaron los gobiernos que los beneficiarios no veían con buenos ojos se les considerara como simples beneficiarios y que podían disuadir a los mismos de la necesidad de medidas de seguridad social; pero, el efecto fue muy diferente; al reflexionar acerca de la exigencia básica por menesterosos o hambrientos, se concluyó que había necesidad de reclamar de ellos una contribución, aunque fuera mínima para ya no solo tener el beneficio de ser alimentados sino el de ser beneficiados de la asistencia pública, por cuanto que muchos de los menesterosos y hambrientos eran personas incapaces de administrar sus propios bienes y ello, es lo que los había llevado, en gran porcentaje, a la condición. Estas consideraciones, unidas al resentimiento de las otras personas que, sin ser menesterosos o hambrientos, tenían la posibilidad de obtener ingresos mínimos y escasos para sobrevivir, especialmente en momento en que la inflación deflación o la estanflación se acrecienta en los pueblos, acrecientan el número de personas que se acostumbraron a acudir a los centros de asistencia pública y modificaron la forma en que se había contemplado el servicio, ya que se les facilitaba y facilitó con o sin tener ingresos, la seguridad de un sostén. La tendencia produjo dos resultados: uno, que se implantó un nuevo sistema de seguridad social en sustitución de la ley de pobres y las modificaciones imperativas que hubo de introducirle. La modificación dio como resultado que ya no se proveyera simplemente el beneficio, sino que se

convirtiera en obligatoria la participación y a quienes proveyó les era devuelto como seguridad económica para las contingencias acaecidas, lo cual se convirtió en el llamado seguro social o pagos en efectivo establecidos por la ley, o, como se le conoce más, el pensionamiento de ingreso condicionado; aquél que ha contribuido y participa del seguro social, obtiene el derecho a pensionamiento económico. Esto provocó que fueran menos los protegidos cuando se producían cualesquiera de los estados.

El segundo efecto fue que el pago en efectivo, en oposición de los pagos en especie, tendieron a proteger ciertos y determinados riesgos, los preestablecidos, y no otros.

En principio, el sistema funcionó, puesto que se relacionó directamente el aportamiento de contribuciones por beneficios recibidos y creó lo que denominada seguro social o seguro privado. El procedimiento, sin embargo, tendió más que todo a asegurar a las personas y sus familias con ocasión de la edad y las consecuencias que de ella derivan: incapacidad o incompetencia para introducir utilidad a las cosas o servicios. Los programas clásicos de esa naturaleza estipularon que no se pagaría beneficios si no se pagaban las contribuciones señaladas o estipuladas, lo que implicaba un largo período contributivo (generalmente veinte años) y fundadas en su monto por el valor de tales contribuciones, esto es, ajustadas no sólo al tiempo, sino a la cantidad. Los primeros sistemas de seguro social sobre el ingreso de las personas y el tiempo de contribución estaba dirigido hacia un seguro no condicionado, como dijimos, pues no fue necesaria la comprobación de los medios de subsistencia, sino al hecho que eran financiados públicamente, primero, luego por obligación del beneficiario. De esta manera y aprovechando la circunstancia de la posibilidad de contribución de las personas, surgió, a la par, el seguro privado, por medio del cual la obligación se impuso y recrudesció, pues el asegurado debía llenar un período mínimo de contribución y pagar el monto de las contribuciones mínimas señaladas, dando lugar a las consideraciones del seguro de vejez y sobrevivientes conocido como los beneficios del seguro. La insistencia con que venimos distinguiendo entre lo que fue el inicio de la seguridad

social y el seguro social o privado, repercute en la finalidad de aquélla y éste, pues lo más importante y resaltado en una y otro, era tranquilizar a los beneficiarios y al público respecto a las probables consecuencias que derivaban de la vida social y se recalca acerca el carácter del seguro de vejez y sobrevivientes.

Sin embargo, la cosa no quedó en esos extremos, pues en primer lugar el seguro privado limita, inevitablemente, la capacidad de desarrollo del sistema del seguro social pues no satisface exigencias de seguridad económica generales, sino particulares y el derecho del beneficiario comienza a surtir efecto hasta que ha pasado un considerable tiempo, de tal manera que lo que pueda sucederle en el curso de ese tiempo, puede o no ser cubierto a su satisfacción. Por ejemplo, cuando un empleado, para asegurarse necesita pagar unos 20 años, es evidente que debe comenzar más o menos a los 40 años, si no, no llegaría a beneficiarse plenamente.

Desde otro punto de vista, el seguro social o seguro privado, aplica un concepto individual, esto es, está formulado para beneficiar a un solo beneficiario y, en su caso a sus familiares, y se encuentra dirigido más que todo a empleados que gozan de sueldos más altos, aunque existe la pretensión de incluir a quienes devengan menores salarios, pero con reducción de los beneficios que, con mucha frecuencia, deben ser pagados adicionalmente cuando se produce algún riesgo de los cubiertos. Análogamente funciona el sistema para el caso del desempleo. En suma, el seguro privado o seguro social tiende más a proporcionar beneficios en dinero que en servicios o en especie.

2. La institucionalización del Seguro social y la Seguridad social

La legislación guatemalteca, en materia de política social tiene sus antecedentes más remotos en la legislación indigenista, antes de producirse la emancipación política española y mexicana de 1821 y 1823; pero es en 1835 en que encontramos una norma que pone en vigor varias órdenes de las Leyes de

Indias, principalmente en lo relacionado con la exención al servicio personal; en 1851, se ponen en vigencia todas las leyes de Indias que protejan a los indios, siempre que no sean contrarias a la Independencia o al Acta Constitutiva de 1821. Más definida se encuentra en el Decreto Gubernativo 177, Reglamento de Trabajo de Jornaleros, donde se define lo que es patrono y jornalero, se fijan las obligaciones del patrono tales como la habitación, libertad de cambio de patrono, alimentación sana y abundante, escuela gratis y salario abonado y prohibición de castigar a colonos o jornaleros. Luego, el 14 de febrero de 1894 se emite el Decreto Gubernativo 486, Ley de Trabajadores, en la que se declara quién es patrón, dueño o administrador, agente de patrón y otros y se fijan las obligaciones patronales entre las cuales se halla la de facilitar medicamentos y asistencia a colonos y sus familias en caso de enfermedad, así como cuidar que todos los jornaleros estén vacunados y crea jueces que velen por el cumplimiento de la Ley. En 1906 en que se emite el Decreto 669, Ley Protectora de Obreros, en la que se incorporan prestaciones sociales a los trabajadores en casos de accidentes profesionales, asistencia médica en casos de enfermedad y maternidad; subsidios en dinero en caso de incapacidad temporal en una cuantía igual a la mitad del salario, subsidios por maternidad hasta por tres semanas, pensiones vitalicias para las incapacidades permanentes y para los sobrevivientes, viuda y huérfanos y crea una Caja de Socorro con obligatoriedad de los trabajadores de afiliarse y financiada forzosamente por aquellos, empleadores y Estado. Un Reglamento para garantizar la salud de los trabajadores del campo se dicta en 1928 y se establece la obligación de mantener botiquines por cuenta del patrón y la del certificado obligatorio de vacuna contra la viruela y la fiebre tifoidea¹. Para culminar, en la Constitución de la República

¹ Monografía sobre los Seguros sociales en Guatemala, por el Centro Internacional de Documentación e Información de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Revista Iberoamericana de Seguridad

de Guatemala de 1945, se determina el seguro social obligatorio cuya ley comprenderá por lo menos, seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo.

Todas esas leyes, tuvieron una aplicación limitada y los derechos y beneficios para los trabajadores fueron más reales hasta que son emitidos el Código de Trabajo en 1947 y la Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Además, hemos de mencionar que las transformaciones sociales originadas de la revolución industrial del siglo XVII y XVIII, afectaron los derechos de las personas, tanto empleadores como trabajadoras, al extremo que por ella los planteamientos liberales propugnaron que los trabajadores tuvieran su parte en la revolución y alcanzaran estabilidad laboral y protección contra las contingencias derivadas del desempeño de un trabajo, como la enfermedad, los accidentes, la vejez y la muerte y también el desempleo, dando origen a que en Alemania se iniciara un sistema de seguro social obligatorio el 13 de junio de 1883, el 6 de julio de 1884 se propusiera la protección de los trabajadores de la industria contra accidentes de trabajo y el 22 de junio de 1889 quedara establecido un seguro de invalidez y vejez, adicional a los anteriores², todo lo cual fue absorbido de una u otra forma en Guatemala, por cuanto que el artículo 63 de la Constitución de la República, así lo establece.

Social, Año XII, número 2, marzo-abril 1963, pp. 308, 309 y 310.

² I. Avendaño A., De la Revolución Industrial a la Seguridad Social, Parte I, Educación en Seguridad Social, No. 4, Publicaciones del Departamento de Relaciones Públicas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Impreso Talleres IGSS, Guatemala (sin fecha ni número página).

2.1. Principios

El seguro social o seguro privado persigue la idea de proteger contingencias a los beneficiarios después de cierto tiempo y de acuerdo a su capacidad de pago de las cuotas señaladas y de los beneficios y adversidades que contiene. Inicialmente, el artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945 instituyó el seguro social obligatorio y que éste sería, según se interpreta de la norma que instituye un beneficio, básicamente, individual y particular: instituir el seguro social con tendencia a que una ley especial regule lo que debe proteger, siempre que se encuentre dentro de los postulados dichos; esto es, primordialmente a quienes puede sucederles alguna de esas contingencias. Debe apuntarse que se aplica a las personas que tienen la capacidad de introducirle utilidad a las cosas y a los servicios y no a la totalidad de una población. La norma constitucional tiene el principio de proteger a ese tipo de personas que, en el término correcto, son los trabajadores asalariados y podemos deducir que sectorizó y particularizó la institución.

Sin embargo, al emitirse la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, contenida en el Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala, instituyó no un seguro social como estableciera el artículo 63 de la Constitución de la República de 1945, sino una seguridad social, tendente a cubrir los riesgos o contingencias señalados constitucionalmente y, adicionalmente, consideró que no sólo se cubriría a un sector de la población, los trabajadores, sino que paulatinamente se extendería al resto de dicha población. El principio, pues, no coincide con lo que el legislador constitucional incluyó en el artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945.

2.2. Finalidades

El seguro social, constitucionalmente hablando, fue

concebido para que se cubriera obligatoriamente por patronos, obreros y Estado y señaló que los riesgos consistirían en: invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo, los cuales, como se dijo anteriormente, beneficiarían a quienes eran trabajadores y que esta protección sería determinada por una ley especial, tanto en alcance, extensión y forma.

Por otro lado, al emitirse la ley ordenada constitucionalmente por el artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945, los diputados al Congreso, no denominaron la situación como estaba dicho, sino que fueron más allá y consideraron la creación de una Institución, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y, consecuentemente, la seguridad social y no el seguro social, con las protecciones a riesgos y contingencias tales como los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, enfermedades generales, invalidez, orfandad, viudedad, vejez, muerte (gastos de entierro) y otros que determinen los reglamentos. Esto es, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, insertó otros riesgos o contingencias por cubrir, tales como las enfermedades profesionales, la maternidad, la orfandad, la viudez, redujo el resultado de la muerte al pago de gastos de entierro, y dejó abierta la posibilidad de ampliarla a otros riesgos o contingencias.

2.3. Objetivos

Está claro que los objetivos del seguro social se encuentran en proporcionar la ayuda económica al beneficiario a quien le ha sucedido un riesgo de los contemplados en la ley y que la seguridad social pretende más cobertura, pues no sólo se entiende beneficia a quien es el asegurado, sino a quienes, por alguna forma dependen de él económicamente. La intención de los dos sistemas son, pues, proteger por medio de una cobertura, aunque distinta la forma, a quienes sufran o sean afectados por uno de los riesgos o contingencias señalados por la ley, de donde podemos concluir que en efectivo, tanto el seguro social como la seguridad social lo

que persiguen es proteger a quienes, por cualesquiera causas, resultan dañados o perjudicados con los riesgos que las disposiciones de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en el caso Guatemala, comprende.

2.4. Participantes

Dentro de la formalidad del seguro social y, posteriormente, de la seguridad social en Guatemala, deben participar como elementos contributivos y beneficiarios: las personas individuales y jurídicas y el Estado, mas siendo siempre beneficiarios las personas individuales que se dedican a la producción de artículos o servicios.

2.4.1. Personas individuales y jurídicas

Es persona individual y jurídica, todo ser que puede adquirir derechos y contraer obligaciones, lo cual incluye al Estado. En materia de obligación contributiva al sostenimiento del régimen de seguridad social guatemalteca, dos son las personas que, como elementos fundamentales de la producción de artículos y servicios participan en la seguridad social:

a. Las personas individuales, conformadas por los trabajadores de la iniciativa privada o del Estado. A estas es a quien se dirige la seguridad social como institución protectora de los riesgos y contingencias señalados por la ley; mas, no sólo se encuentra el caso que deben ser beneficiadas, sino que deben también contribuir con la parte fijada por la ley al sostenimiento del régimen de seguridad social. Y, además, aquellas personas que sin gozar o tener derecho a beneficios del régimen de seguridad social están obligadas a participar como contribuyentes, llamados patronos individuales; y,

b. Las personas jurídicas, tanto de derecho público como privado, que ostenten la calidad de empleadores o patronos no perciben beneficios directos del régimen de seguridad social, pero se encuentran obligadas a contribuir al régimen

de seguridad social. El beneficio que pueden recibir estas personas jurídicas, consiste en que sus trabajadores serán beneficiados por el régimen con la finalidad de reincorporarlos a sus trabajos después de haber sufrido un riesgo que no sea la muerte.

2.4.2. El Estado

El Estado que, como se indica en las diversas Constituciones de la República de Guatemala, tiene la obligación de contribuir al sostenimiento de la seguridad social, no sólo en su calidad de patrono, sino porque existe establecida la obligación de proveer a los pobladores, sean o no trabajadores, de la seguridad, la asistencia y otros que persigan la protección ante los riesgos y contingencias señalados legalmente.

CAPÍTULO DOS

La Seguridad social guatemalteca

1. Desarrollo del Seguro social y la Seguridad social guatemaltecos

La Constitución de la República de Guatemala promulgada el 11 de marzo de 1945, instituyó el sistema de seguro social el cual, por el mandato del Artículo 63, fue desarrollado por una ley especial: la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala), no como un seguro social sino como una seguridad social con las tendencias y consideraciones que ahí se mencionan. De esa Constitución a la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada el 30 de mayo de 1985, la situación es la misma, salvo los sucesos producidos en el ínterin de los golpes de Estado producidos en 1954, 1963 y 1982 que, aparte de las disposiciones emitidas en 1954 y 1985, no relacionan la seguridad social.

1.1. Constitución de la República de Guatemala de 1945

El Artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala promulgada el 11 de marzo de 1945, asienta:
"Se establece el **seguro social obligatorio**. La ley regulará sus alcances, extensión y forma en que debe ser puesto en vigor. Comprenderá por lo menos seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado."

Barahona y Dittel³, presentaron el 1 de junio de 1946, un informe relativo a la implantación científica de un régimen de seguro social en Guatemala y, aclararon, un sistema de Seguridad Social Obligatoria; es decir, que partieron de la base que constitucionalmente se había instituido el seguro social y no la seguridad social en nuestro país y comenzar su estudio con la realidad guatemalteca, tratando los seguros sociales que estuvieron en vigencia, citando entre otros, la Ley Protectora de Obreros (Decreto Gubernativo No. 669) con el cual se protegía a los trabajadores de riesgos profesionales; las Leyes de Jubilación, Pensiones y Montepíos (Decreto Gubernativo 1811 y Decretos 116 y 192 del Congreso de la República de Guatemala) y los regímenes de previsión social establecidos voluntariamente y por empresas particulares (Empresa Guatemalteca de Electricidad, Inc., West India Oil Company, S.A., Ferrocarriles Internacionales de Centro América, United Fruit Company, La Pedrera -C.F. Novella & Co.-, los cuales consideran pueden continuar existiendo a la par de un régimen de seguros sociales, siempre que no infrinjan la unidad del sistema de previsión social obligatoria; asimismo, consideraron la existencia de otras disposiciones con tendencia a la previsión social (Acuerdos Gubernativos de 25 de julio de 1907⁴, 2 de noviembre de 1907⁵, 18 de enero de 1928⁶, 20 de febrero de 1929⁷, 22 de julio de

³ Barahona Streber, Oscar y J. Walter Dittel, Bases de la Seguridad Social en Guatemala, Centro Editorial, Guatemala, 1946, pp. 5 y siguientes.

⁴ Auxilio para consulta postnatal.

⁵ Crea entidad encargada de suministrar leche a recién nacidos y niños de corta edad que la necesitan y madres que no pueden adquirirla "Gota de Leche".

⁶ Reglamento para garantizar la salud de los braceros de las fincas.

1931⁸, 21 de abril de 1932⁹, 20 de abril de 1938¹⁰, 9 de mayo de 1938¹¹, Decretos Legislativos 1385¹², 1434¹³, y artículos 58, 60 y 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945). Dentro de ese contexto los Actuarios Barahona y Dittel consideraron que el desarrollo de la institucionalización del seguro social en Guatemala, debía ser una seguridad social obligatoria y así, propusieron el proyecto de ley que había de regir a ésta última, mas cumplieron con estudiar la posibilidad de implementar el sistema de seguro social que, como expuse, fue el instituido constitucionalmente.

⁷ Estatutos de la Sociedad Protectora del Niño.

⁸ Crea la Dirección General de Beneficencia Pública y Previsión Social.

⁹ Autoriza cobrar Q.0.10 diarios a los Hospitales de la República a patronos para atender a cada trabajador que ingrese a ellos.

¹⁰ Obligación de disponer los contratistas de trabajos agrícolas de un botiquín para casos de emergencia en el lugar o lugares de sus campamentos y proporcionar atención médica y medicinas gratuitas a los trabajadores.

¹¹ Lista de Medicinas básicas de los botiquines de emergencia.

¹² Aprobación de la Convención celebrada en Washington relacionada con la obligación de los países suscriptores, entre ellos Guatemala, de establecer un seguro social obligatorio con primas pagadas por patronos y obreros y un sistema de seguro social de vida, así como un seguro por accidentes de trabajo.

¹³ Ley de Trabajo.

1.2. Constitución de la República de Guatemala de 1956

Debido a la situación política ocurrida en Guatemala en el año de 1954 y el golpe de Estado que sufriera nuestro país, la Constitución de la República de Guatemala de 1945, fue derogada según Artículo 44 del Estatuto Político de la República de Guatemala. Con posterioridad fue emitida la nueva Constitución de la República de Guatemala promulgada el 2 de febrero de 1956, en la que respecto al seguro social instituido, se le denomina seguridad social, conforme artículos 225 y 226 que dicen:

"Artículo 225.- El régimen de seguridad social es obligatorio, y se norma por leyes y reglamentos especiales. El Estado, patronos y trabajadores están obligados a contribuir a su financiamiento, y a facilitar su mejoramiento y expansión."

"Artículo 226.- El régimen de seguridad social podrá asumir cualesquiera de las obligaciones patronales derivadas de la ley."

Aprecio en esta Constitución, que el término seguridad social es el empleado.

1.3. Constitución de la República de Guatemala de 1965

Debido a un golpe de Estado ocurrido en Guatemala durante el año de 1963, y la emisión del Decreto-Ley Número 8 (Carta Fundamental de Gobierno), la Constitución de la República de Guatemala de 1956 quedó en suspenso, hasta que fue emitida, en 1965, la nueva Constitución, en ésta el Artículo 271 expresa la derogatoria de todas las constituciones y reformas constitucionales decretadas con anterioridad a la misma, la cual lleva fecha de promulgación 15 de septiembre de 1965.

En la Constitución de la República de Guatemala fue contemplada la seguridad social en el Artículo 141, donde se dice:

"Se reconoce el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la República. Su régimen se instituye en forma nacional, unitaria y obligatoria y lo

aplicará una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y funciones propias de conformidad con su ley y sus reglamentos especiales.

"El Estado, los patronos y los trabajadores, tienen la obligación de contribuir a financiarlo y procurar su mejoramiento progresivo.

"El Organismo Ejecutivo consignará anualmente en el presupuesto general de ingresos y gastos, una partida específica para cubrir la cuota del Estado por sus obligaciones como tal y como patrono, para con el régimen de seguridad social. Dicha partida, que no podrá ser transferida durante el ejercicio, será fijada de acuerdo con los estudios técnicos respectivos.

"La entidad encargada de aplicar el régimen de seguridad social, podrá contratar discrecionalmente con otras instituciones o personas los servicios que deba prestar en virtud de la ley.

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

Deduzco, pues, que existe la intención de parte de los legisladores constituyentes de mantener la idea de la seguridad social y no del seguro social; además, reglamentan la situación de cómo el Estado ha de cumplir con la obligación constitucional para contribuir al establecer que debe proveer en el Presupuesto de Ingresos y Gastos la partida correspondiente para cumplirla y, la innovación de permitir a la entidad descentralizada que aplicará el régimen de seguridad social la posibilidad de contratar los servicios que deba prestar.

1.4. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985

Debido a otro golpe de Estado durante el año de 1982, la Constitución de la República de Guatemala de 1965, quedó

suspensa y al ser promulgada la nueva Constitución el 30 de mayo de 1985, se estableció:

"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 Constitución¹⁴, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

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

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

"Contra las resoluciones que se dicten en esta materia proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen conocerán los tribunales de trabajo y previsión social. Se comprende, entonces, que el sistema se viene arrastrando a partir de la Constitución de la República de Guatemala

¹⁴ Exime a las universidades, como patronos, de contribuir al régimen de seguridad social.

de 1956 de similar forma, aunque aparece la innovación contenida en la de 1965.

1.5. Las leyes fundamentales intermedias entre las Constituciones de 1945 y 1985

En tres oportunidades se ha alterado el orden constitucional por igual número de golpes de Estado, ocurridos durante los años 1954, 1963 y 1982. En cada una de ellas, fueron emitidas normas de naturaleza constitucional (Decretos-Leyes) que contemplaron los derechos y obligaciones de los ciudadanos guatemaltecos:

a. El Estatuto Político de la República de Guatemala de 10 de agosto de 1954, la Junta de Gobierno integrada por Carlos Castillo Armas, Elfecho H. Monzón y Enrique T. Oliva, sin tomar una determinación de qué es la seguridad social o sus alcances, se insertó el Artículo 31 que dice:

"Lo referente al trabajo, la familia, la salud pública, la seguridad social, los problemas agrarios y demás cuestiones de la Administración Pública serán regidos por leyes especiales."

La disposición estatutaria únicamente dejó establecida la seguridad social y la posibilidad de que una ley especial la regiera; infiriendo se trataba de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Sin embargo, en las anteriores Constituciones, se mantiene la misma idea, pero, debe anotarse que las leyes están hechas para el futuro y no para el pasado y si las normas constitucionales y estatutarias expresaban que una ley especial regiría el sistema o régimen de seguridad social, debió elaborarse y emitirse, mas esto es motivo del punto siguiente que se tratará en esta tesis;

b. La Carta Fundamental de Gobierno de 10 de abril de 1963, emitida por Enrique Peralta Azurdia, Decreto-Ley Número 8, no hace referencia alguna de lo que es la seguridad social o si la misma está comprendida dentro de los derechos de los ciudadanos, pues la única referencia a la cual asumimos puede contemplarse, es lo que norma el Artículo 33, que dice:

"La ley determina lo referente a trabajo, familia, salud pública, universidades, elecciones, organismos electorales, partidos políticos y demás cuestiones de la administración pública."

En la Carta Fundamental de Gobierno citada, existe un vacío respecto a la seguridad social, pues únicamente plasma lo relacionado con la salud pública, la que es distinta a la seguridad social; y,

c. El Estatuto Fundamental de Gobierno de 24 de abril de 1982, emitido por el triunvirato de José Efraín Ríos Mont, Horacio Egberto Maldonado Schaad y Francisco Luis Gordillo M., Decreto-Ley 24-82, contempla a la seguridad social en el Artículo 73, el cual dice:

"Se reconoce el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación."

El Estatuto Fundamental de Gobierno, con simpleza, reconoce el derecho a la seguridad social, pero, a lo mismo que la Carta Fundamental de Gobierno, no relaciona qué ente o por medio de qué ley se ha de regir, infiriéndose que sería la ya existente.

2. Desarrollo de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

2.1. ¿Seguro social o Seguridad social?

La incompatibilidad existente entre lo que determinaron los legisladores constituyentes de 1945 y lo que resultó ser la aplicación del seguro social en Guatemala cuando fue emitida la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es derivación de la falta de comprensión de lo que realmente quisieron establecer y lo que fue establecido en la Ley Orgánica del ente encargado de desarrollarla en Guatemala. De tal manera que, convencido de que la paz de un país se construye con justicia social y que uno de sus instrumentos es la Seguridad social, el modelo que se aplicó en Guatemala fue muy distinto y, hasta podría decir, específico para nuestro pueblo, que fuera propugnado años después

en las ideas contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁵ y la Declaración Universal de Derechos del Hombre.¹⁶

Aun así, el sistema fue impulsado y puesto en práctica. Su inicio lo encontramos en un informe preliminar presentado por los Actuarios Oscar Barahona Streber y J. Walter Dittel¹⁷, en el cual asientan que someten a su estudio y resolución lo relativo a la implantación científica de un régimen de seguros sociales en Guatemala, o, como indican, un sistema de Seguridad social obligatoria en Guatemala. Dicho informe realiza un estudio completo de lo que es la realidad guatemalteca y otros aspectos; concluyendo la Comisión conformada

¹⁵ Artículo XVI, que dice: "Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener medios de subsistencia." La norma no preestablece una circunstancia definitivamente exclusiva para la clase trabajadora, sino para cualquier persona.

¹⁶ Artículo 22, que dice: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad." Lo cual, como se indica en nota anterior, no se refiere a una determinada clase de personas en la sociedad, los trabajadores, sino a "toda persona".

¹⁷ Fue presentado ante la Comisión de Seguros Sociales del Congreso de la República de Guatemala. Este informe lleva fecha 1 de junio de 1946 y publicado el 21 de septiembre de ese año. Bases de la Seguridad Social en Guatemala, op cit.

ingresos del incapacitado²⁰;

a.b. La incapacidad permanente, parcial o total, proporcionando rentas (pensiones) que estimaciones actuariales determinen, mas mientras no se define la incapacidad permanente, se tiene el derecho a los beneficios provenientes de la incapacidad temporal²¹;

b. La maternidad, tendente, así lo entendemos hacia la totalidad de la población, también tiene su régimen de aplicación, puesto que, como beneficios a la afiliada, nos dice que incluye:

b.a. Los servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalario, durante el embarazo, el parto y el período postnatal. Este servicio, dice puede prestarse a la esposa del afiliado que dependa económica de él²²;

b.b. La indemnización, en dinero, durante los períodos inmediatos anteriores y posteriores al parto, fijados proporcionalmente a los ingresos de la afiliada²³;

b.c. Una ayuda para la lactancia, en especie o en dinero; y,

b.d. Las prestaciones derivadas del riesgo de maternidad transformado en enfermedad común, como servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios y una indemnización en dinero durante el período que dure²⁴;

²⁰ Artículo 29, literal a) de la Ley Orgánica del Instituto.

²¹ Artículo 29, literal b) de la Ley Orgánica del Instituto.

²² Artículo 30, literal a) de la Ley Orgánica del Instituto.

²³ Artículo 30, literal b) de la Ley Orgánica del Instituto.

²⁴ Artículos 30, literal d) y 31 literales a) y b) de la Ley Orgánica del Instituto.

c. Las enfermedades generales, tendente, así lo entendemos hacia la totalidad de la población; esta protección engloba:

c.a. Los servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios durante un período determinado que pueden extenderse a los familiares del afiliado que dependan económicamente de él, principalmente la esposa e hijos menores de edad²⁵;

c.b. Una indemnización en dinero proporcional al ingreso de los afiliados durante el período de aplicación²⁶;

d. La invalidez; igualmente lo consideramos protege y beneficia a cualquier persona y consiste en una pensión al afiliado que la padezca y extendida a quienes dependen de él²⁷;

e. La orfandad; de la misma manera indicada en literal anterior;

f. Viudedad; de la misma manera dicha en la literal d.;

g. La vejez; de la misma manera expuesta en la literal d.;

h. La muerte (gastos de entierro). Este beneficio se comprende para los casos que ocurra el fallecimiento del afiliado con ocasión de accidente de trabajo, enfermedad profesional, maternidad o con motivo de la invalidez o vejez²⁸; e,

i. Los demás que los reglamentos del Instituto determinen²⁹.

Aprecio que, esencialmente, la Ley Orgánica del Instituto,

²⁵ Artículo 31, literal a) de la Ley Orgánica del Instituto.

²⁶ Artículo 31, literal b) de la Ley Orgánica del Instituto.

²⁷ Artículo 32 de la Ley Orgánica del Instituto.

²⁸ Artículos 29, literal c); 30, literal d); 31 y 32 de la Ley Orgánica del Instituto.

²⁹ Artículos 33, 34, 35 y 36.

propicia el desarrollo de lo que el artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945 estableciera, mas como sistema de seguridad social que de seguro social, mas dejó cerrada -aunque el Artículo 37 de la Ley Orgánica del Instituto lo establece-, la libertad de acción que pudiera desarrollar más adelante, en armonía con lo dispuesto por el artículo 27 de dicha Ley, toda vez, que el ente propulsor fue facultado para actuar de dos maneras, alternativas, no obligatorias sino discrecionales, para que procediera a la extensión del régimen:

I. Decidir el orden y la época en que deban asumirse, total o parcialmente, los riesgos protegidos, de acuerdo con las posibilidades de otorgar los beneficios; y,

II. Decidir la fijación de la mayor o menor extensión de riesgos protegidos y beneficios otorgados o a quiénes habría de aplicarse, de acuerdo al nivel de vida, posibilidades económicas y demás características de cada grupo social de pobladores.

Se aprecia que la restricción fue y es una manera de evitar que la idea de los legisladores constitucionales de 1945 de hacer que el seguro social fuera para toda la población, como se induce del Artículo 63 de la Constitución de 1945, quedó reducida y hasta restringida a un sector poblacional que recibiría seguridad social en demérito del resto de la Nación guatemalteca, pues el Instituto creado para desenvolverla y desarrollarla quedó, discrecionalmente, facultado para hacer lo que mejor le pareciera contraviniendo aquella norma y las normas constitucionales posteriores.

2.3. Personas beneficiadas y protegidas por la Seguridad social guatemalteca

Esencialmente el Estado es quien debe asumir la responsabilidad de dar a cada persona y a cada grupo social poblacional, sin importar cuál es su estado económico, social o geográfico, de todo lo que necesita, pues el Estado es quien construye, administra, supervisa y otorga los beneficios sociales y asistenciales a las personas y grupos sociales

poseídos o desposeídos, especialmente a éstos últimos. Este servicio se encuentra centralizado en la estructura y la forma del Estado, pues es quien por obligación constitucional debe interpretar qué es lo que necesitan las personas y los grupos sociales y dar respuesta adecuada y en la oportunidad debida cuando aparecen o prevenir que aparezcan contingencias de las que trata la Seguridad social.

El Estado debe asumir la responsabilidad establecida en el Preámbulo y los primeros artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985³⁰; el Estado es responsable de promover el bien común, la consolidación del régimen de legalidad, justicia, igualdad e impulsar la plena vigencia de los derechos humanos y acatar las disposiciones que, en materia de Derechos Humanos acepta y ratifica Guatemala con preeminencia sobre del derecho interno³¹, de tal manera que soslayar o disminuir los derechos de la Nación guatemalteca para tener y gozar de una seguridad social, es inconstitucional y violatoria a las disposiciones orientadoras de los derechos humanos.

Certeros son el Preámbulo y Artículos constitucionales citados, pues el bienestar social es el fin principal de toda sociedad organizada jurídicamente y de todo Estado de Derecho, ya que instan, facilitan, delegan y supervisan el otorgamiento de servicios sociales a través de las organizaciones que ha creado en beneficio de la comunidad; así, al ser descentralizado del Estado el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, lo que sucede es la determinararlo como un ente independiente, propio de la organización estatal, que pudiera acercarse con mayor facilidad a los problemas de la comunidad, para que ubicara y estratificara los problemas sociales en esa materia -la seguridad social- y los compartiera mismos con la comunidad en general; sin embargo, la realidad en Guatemala muestra otra cara, pues a pesar de

³⁰ Artículos 1o., 2o. y 3o.

³¹ Preámbulo y Artículos 44 y 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.

existir un ente descentralizado del Estado (el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social), encargado de la seguridad social, no ha cumplido su obligación, como parte del Estado, de proporcionar la protección y beneficio de aquellas contingencias y circunstancias mencionadas.

2.3.1. Los trabajadores

La idea del seguro social, convertido por los legisladores en seguridad social, tiende hacia la totalidad de la población y no a una parte de ella; sin embargo, atendiendo el Informe de los Actuarios Oscar Barahona Streber y J. Walter Dittel y el dictamen de la Comisión compuesta por José Roltz Bennett, Salvador A. Saravia, Jorge Arias y César Meza, cercenaron la intención de los constituyentes, puesto que tanto en el Proyecto de Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como en la Ley que fuera emitida, quedó estructurada así:

a. El Artículo 27 del Proyecto y de la Ley definitiva está redactado como sigue:

"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 tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos o sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimun de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue".

El Artículo 27 -del Proyecto y de la Ley-, expresa que la Seguridad social se dirigirá hacia todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos y servicios, lo cual constituye una discriminación para quienes, por alguna causa, sea cual sea, no son productores de artículos y servicios. La norma contradice, esencialmente, la igualdad de derechos y dignidades que tienen todos los seres humanos reconocidos en las diversas Constitu-

ciones derogadas y vigentes en Guatemala³² que nos han regido fundamentalmente. La norma produce confusión, además, porque al discriminar y provocar desigualdad, confunde lo que es toda la Nación guatemalteca con una porción de ella;

b. El Artículo 27, en el siguiente párrafo, tanto el Proyecto como de la Ley definitiva, restringe, una vez más, los derechos y garantías constitucionales, pues dice:

"A efecto de llevar a la práctica el objetivo final ordenado 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 [...]"

Esto obedece a que si se entiende que la seguridad social está dirigida hacia quienes forman parte activa del proceso de producción de artículos y servicios y que éstos son los beneficiados y protegidos, contradice que se incluirá, gradualmente, a la población de Guatemala; o sea, en un párrafo dice que se dará protección y beneficio a una parte de la población y, en otro, que se extenderá a la totalidad de la población, sea o no productora de artículos o servicios. El caso es que los informantes, proponentes del proyecto y legisladores, cometieron la equivocación de mal

³² Al respecto, las Constituciones guatemaltecas y dispositivos empleados durante las etapas de golpes de estado, expresan. La Constitución de la República de Guatemala de 1945 lo contuvo en los Artículos 21 y 22; el Estatuto Político de la República de Guatemala de 1954 lo tiene establecido en el Artículo 15, al indicar que Guatemala es participante de la Declaración de los derechos y Deberes del Hombre; la Constitución de la República de Guatemala de 1956 lo expresa en los Artículos 1o., 40 y 42; la Carta Fundamental de Gobierno de 1963 lo preceptuó en el Artículo 22; la Constitución de la República de Guatemala de 1965, lo expresó en los Artículos 43 y 44; el Estatuto Fundamental de Gobierno de 1982 lo instituyó en el Artículo [...]; y la Constitución Política de la República de Guatemala lo tiene previsto en los Artículos 4o. y 5o.

interpretar la intención de los legisladores constituyentes, no sólo en variar el nombre de la institución (seguro social), sino que al instituir la seguridad social la restringieron a un mínimo efecto y así ha sido interpretada durante casi cincuenta años de estar vigente en Guatemala, pues al año de 1996, aun se mantiene dentro de un marco dirigido al sector laboral y mal dirigido pues se le reducen y restringen derechos a quienes, como dice la Ley, son parte activa del proceso de producción de artículos o servicios; y,

c. Es importante recalcar que el Artículo 27, tanto del Proyecto como de la Ley definitiva, incluyeron cuatro disposiciones que desarrollan las dos ideas fundamentales anteriores, pues las mismas se caracterizan por ser disminutivas, restrictivas y discriminatorias, ya que dejan al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para que, utilizando de disposiciones regladas, decida cómo extender y a quién aplicar el régimen de seguridad social, de tal manera que provoca contravención constitucional, especialmente en la literal b) y c). La primera de estas disposiciones dice:

"b) Debe empezar sólo por la clase trabajadora y, dentro de ella, por los grupos económicamente favorables por razón de su mayor concentración en 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 cuente o que se puedan crear en cada zona del país; por ofrecer mayores facilidades administrativas, y por los demás motivos técnicos que sean aplicables;"

Es notoria la contravención de la regla discrecional con respecto a los principios constitucionales de igualdad de derechos y dignidades y de los derechos humanos aceptados y ratificados por Guatemala. En primer lugar, la Ley dice que debe empezar sólo por la clase trabajadora; esto, suprime a cualquier otro grupo de la Nación guatemalteca; y, en segundo lugar, discrimina dentro de la misma clase trabajadora a otras personas que, como trabajadores, incorporan utilidad a las cosas y servicios, pues se debe realizar -así lo indica la regla-, tomando en cuenta la concentración de trabajado-

res, el carácter urbano frente al rural, la alfabetización de los trabajadores, la capacidad contributiva -mezquinamente determinada-, las vías de comunicación, los recursos médicos y la facilidad administrativa del régimen. Mayores contravenciones constitucionales no puede tener la Ley.

La literal c) del Artículo 27, es objeto de crítica pues dice que:

"c) Debe procurar extenderse a todo el territorio nacional y a toda la clase trabajadora, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población."

Se establecen, nuevamente, las mismas circunstancias indicadas, pero, surge la pregunta: ¿después de cincuenta años de estar instituida la seguridad social en Guatemala, se ha procurado extender a todo el territorio nacional y a todos los trabajadores el mismo, como para que se pueda llegar a pensar que se extenderá a otros sectores de la población? La respuesta es categóricamente negativa. El ente encargado de promover e impulsar la seguridad social en Guatemala no ha mostrado la intención de realizar esa extensión pues existe en nuestro país una gran cantidad de trabajadores, urbanos y rurales, no protegidos y menos aún beneficiados con la seguridad social. Sin embargo, últimamente se emitió un Acuerdo por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el que lleva el número 989, donde se establece la posibilidad de inscribir como afiliados al régimen a los familiares de los patronos, pero en el transcurso se ve que con ello lo que se quiere dar a entender es una extensión solapada de protección a quien es patrono, cuando lo correcto y adecuado era simplemente adicionarlos como afiliados y a su vez, protegidos y beneficiarios directos y no indirectos. El motivo aún se encuentra creando problemas dentro de la Institución y no se aprecia exista un ánimo o deseo de resolverlos convenientemente. De todas formas los parientes del patrono que se dediquen a la incorporación de utilidad a las cosas o servicios, son trabajadores, según define la Ley Orgánica y, por lo mismo, no deben ser discriminados.

2.3.2. Los familiares de los trabajadores

El segundo grupo de quienes resultan protegidos y beneficiados con el régimen de seguridad social guatemalteco, son los familiares de los trabajadores afiliados, exclusivamente quienes son dependientes de un trabajador afiliado. Esto es, que cualquier otro familiar de un trabajador no afiliado al régimen está excluido de los beneficios que otorga el régimen. Dentro de este grupo, fuera de la solapada proyección que beneficia a los patronos como derivación de sus familiares afiliados que desempeñan labores de incorporar utilidad a cosas y servicios, se encuentran:

- a. La esposa o el esposo, con ciertas restricciones éste último; incluye a la o al conviviente del trabajador, también con ciertas restricciones;
- b. Los hijos menores de edad;
- c. Los hijos mayores de edad declarados en estado de interdicción y los incapacitados; y,
- d. Los padres del trabajador afiliado, con ciertas restricciones.

3. Desarrollo de los programas de Seguridad social guatemalteca

De acuerdo con el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, varios son los riesgos que comprende la protección y beneficio incluidos; estos se han reducido a tres programas fundamentales: el relativo a Accidentes en general, el de Enfermedad y Maternidad y el de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, incluyendo en cada uno de ellos los beneficios respectivos. Por esencia y por un orden preestablecido, el primer programa puesto en vigencia fue el relativo a accidentes de trabajo.

3.1. Accidentes

A los Actuarios Oscar Barahona Streber y J. Walter Dittel,

además de encomendarles la propuesta de un régimen de seguro social en Guatemala, fueron encargados, también, para promover el Programa de Accidentes de Trabajo en Guatemala. En los antecedentes del Plan dicen:

a. "En cuanto al sistema: Recomendamos que el régimen de Seguridad Social fuera aplicado, en primer término, sólo a la clase trabajadora, según la definición que de este último vocablo da el Derecho de Trabajo.

TRABAJADOR es toda persona individual que presta a otra u otras sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato o relación de trabajo, y a cambio de una remuneración de cualquier clase o forma llamado 'salario'.

Nosotros no recomendamos al principio, dentro del mencionado régimen, la inclusión de los llamados 'trabajadores independientes', que son aquellos que laboran por su propia cuenta, sin sujeción a las órdenes de un patrono. E igualmente recomendamos que se considerara la posibilidad de no comenzar cubriendo a las siguientes categorías de trabajadores a fin de evitar, como en el caso anterior, complicaciones administrativas:

a) TRABAJADORES A DOMICILIO, que son los que elaboran artículos en su hogar u otro sitio elegido libremente por ellos mismos, sin la vigilancia o la dirección inmediata del patrono o del representante de éste;

b) TRABAJADORES DOMÉSTICOS, que son los que se dedican en forma habitual y continua a labores de aseo, asistencia y demás propias de un hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importen lucro o negocio para el patrono; y

c) TRABAJADORES EVENTUALES, que son los que por la índole de su profesión u oficio no laboran en forma permanente a los órdenes de un patrono, o sea, aquellos cuyo número de jornadas anuales para un mismo patrono no llega, por ejemplo, a 60 o a 90.

En síntesis, nuestra recomendación consintió en adoptar al principio un régimen de Seguridad Social típicamente 'clasi-
ta', por razones prácticas, a fin de permitir la formación de

la experiencias necesaria para llegar posteriormente al establecimiento de un régimen 'universal', según el concepto que de éste tiene el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Instituto, [...].";

b. "En cuanto a las clases de población: Recomendamos que el régimen de Seguridad Social comenzara su acción con la población trabajadora urbana de preferencia a la rural, tomando en cuenta, entre otras cosas, que dicha división casi coincide con la división entre población ladina (blancos y mestizos) e indígena, por una parte, y por la otra, con la división de la población que sí sabe leer y escribir y la población analfabeta. [...].";

c. "En cuanto al territorio: Después de hacer un análisis somero de los recursos médicos y hospitalarios, de las vías de comunicación, del llamado 'problema indígena', del grado de analfabetismo de los grupos de población, de datos incompletos suministrados por el último Censo General de Población (1940) y de otros factores técnicos análogos, nosotros concluimos en que era necesario sujetarse a este programa inicial:

a) Comenzar a aplicar el régimen de Seguridad Social al Municipio de Guatemala y luego tratar de extenderlo rápidamente a la mayor parte o a la totalidad del Departamento del mismo nombre, en especial a sus zonas urbanas; y

b) Considerar la posibilidad de aplicar inmediatamente el régimen a la Ciudad (no al Municipio) de Quetzaltenango, lo mismo a los dos principales puertos del país: Puerto Barrios (Departamento de Izabal, Océano Atlántico) y San José (Departamento de Escuintla, Océano Pacífico). [...]."

De esas consideraciones partió la aplicación de un sistema de protección a los Accidentes de trabajo que concluyeron, como dijera, en la discriminación proyectada y en la emisión por parte de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social del Acuerdo Número 12 de fecha 9 de diciembre de 1947. En este Acuerdo se consideró, entre otras cosas, que:

I. "Se reconoce, ante todo, la protección relativa a accidentes de trabajo no es otra cosa que la fase inicial de la aplicación total de un conjunto que se llama 'Régimen de

Seguridad Social', por lo que los respectivos costos y beneficios se han determinado no sólo de acuerdo con las realidades actuales de Guatemala, sino de preferencia, de conformidad con las posibilidades de expansión que el sistema tiene para un futuro inmediato y mediano, ya que la única forma de garantizar el desarrollo constante de dicho régimen es la de coordinar armónicamente, desde ahora, la estructura jurídica, financiera, actuarial, estadística, contable, médica y hospitalaria de las diversas clases de beneficios;"

II. "Se reconoce que las labores de prevención y protección contra accidentes de trabajo tienen mayor importancia que el tratamiento y rehabilitación de las víctimas de éstos;" y,

III. "En consecuencia, por estas razones y por ser el Instituto una entidad de servicio público llamada a proteger y con los poderes necesarios para defender de oficio a sus afiliados o a los que de acuerdo con este Reglamento deban ser sus beneficiarios, se acogió la tesis de que las necesidades se presumen y se abandonaron y superaron entre otros, algunos principios de Seguros Privados y de Derecho Privado, así como la Teoría del Riesgo Profesional, que clásicamente han informado en otros países a reglamentaciones similares a la presente;"

De esa cuenta, la Junta Directiva, emite el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes de Trabajo, el cual comenzó a regir en el Municipio de Guatemala, el 1 de enero de 1948.

El sistema de protección por accidentes de trabajo, según se contempla en el Acuerdo Número 12 de la Junta Directiva del Instituto, fue extendido paulatinamente al resto del territorio nacional de la manera siguiente:

1. Se inició el 1 de enero de 1948, aplicado al Municipio de Guatemala, conforme aparece en el Artículo I, de las Disposiciones Transitorias y Derogatorias;
2. A los departamentos de Guatemala, Izabal, Sacatepéquez, Escuintla y Quetzaltenango a partir del 1 de octubre de 1948;
3. Al departamento de Chimaltenango a partir del 1 de agosto de 1949;
4. Al departamento de Suchitepéquez y Retalhuleu y

municipios de Pajapita, Ayutla y Ocos del departamento de San Marcos a partir del 1 de junio de 1951;

5. Al departamento de Santa Rosa y municipios de Malacatán, San Pablo, El Rodeo, San Rafael Pie de la Cuesta, Catarina, El Tumbador, La Reforma, Nuevo Progreso y el Quetzal del departamento de San Marcos a partir del 1 de julio de 1952;

6. Al departamento de Zacapa a partir del 1 de enero de 1961;

7. Al departamento de Guatemala para aquellos patronos que tuvieran 3 ó 4 trabajadores a partir del 1 de octubre de 1963;

8. Al departamento de Alta Verapaz a partir del 1 de octubre de 1964;

9. Al departamento de Huehuetenango excluyendo los municipios de Nentón, Jacaltenango, San Juan Atitán, Tectitán, Concepción Huista, San Antonio Huista, Santiago Chimaltenango y Santa Ana Huista a partir del 1 de abril de 1965;

10. Al departamento de Chiquimula a partir del 1 de diciembre de 1965;

11. Al departamento de Jalapa a partir del 1 de febrero de 1966;

12. Al departamento de Jutiapa a partir del 1 de febrero de 1966;

13. A los departamentos de Baja Verapaz, El Progreso y Totonicapán a partir del 1 de octubre de 1966;

14. A los municipios de San Pedro Sacatepéquez, Comitancillo, San Miguel Ixtahuacán, Concepción Tutuapa, Sibinal, Tacaná, Tejutla, Ixchiguán, San José Ojetenán, San Cristóbal Cucho, Sicapaca, Esquipulas Palo Gordo, Río Blanco, San Lorenzo, Tajumulco y San Antonio Sacatepéquez del departamento de San Marcos a partir del 1 de octubre de 1966;

15. A los departamentos Quiché y Sololá a partir del 1 de enero de 1967;

16. Al departamento Petén a partir del 1 de enero de 1971; y,

17. A los municipios de Nentón, Jacaltenango, San Juan Atitán, Tectitán, Concepción Huista, San Antonio Huista, Santiago Chimaltenango y Santa Ana Huista del departamento de

Huehuetenango a partir del 1 de junio de 1978. •

El Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes de Trabajo, además de excluir a la población no trabajadora, excluyó al personal del Ejército con grado, clase o condición militar y a los Jefes y Oficiales con grado militar efectivo que se encuentren sirviendo en dependencias que no sea el Ministerio de la Defensa Nacional, siempre que gocen de protección del régimen de previsión social creado por el Decreto Número 116 del Congreso de la República de Guatemala (Ley Constitutiva del Ejército), pero, facultaba a la Gerencia del Instituto para que pudiera acordar las excepciones.

El Reglamento fue objeto de muchas reformas que dieron motivo a se le sustituyera totalmente por medio del Acuerdo Número 97 de la Junta Directiva, llamado Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General, en el cual se mantuvo los mismos ideales y formalismos que el derogado y adicionando las experiencias obtenidas en el curso del tiempo. Este Acuerdo fue emitido el 30 de junio de 1949 y mantuvo las mismas excepciones relacionadas, comenzando a regir a partir del 1 de agosto de 1949.

Debido a circunstancias que no son claramente consideradas, sino simplemente argumenta que es necesario actualizar las disposiciones que norman el Programa sobre Protección Relativa a Accidentes del régimen de seguridad social, la Junta Directiva del Instituto, por medio del Acuerdo Número 1002 de fecha 21 de noviembre de 1994, sustituyó el Acuerdo Número 97 y algunas otras disposiciones relacionadas con el programa y comenzó a regir el 1 de junio de 1994. Este Acuerdo ha sido objeto de varias reformas para readecuar lo que fuera derogado y que no quedó clarificado en su contexto.

3.2. Enfermedad y Maternidad

El segundo de los programas puesto en marcha por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fue el de maternidad, conforme aparece en el Acuerdo Número 211 de la Junta Directiva de fecha 17 de marzo de 1952, denominándolo

Reglamento sobre Protección Materno-Infantil. Se consideró, entre otras cosas que:

a. "Las concepciones modernas la protección materno-infantil debe ser integral; y que, en consecuencia, un programa de Seguridad Social para la Protección Materno-Infantil debe:

a) Desarrollar un plan de acción que comprenda las siguientes fases: preconcepcional, prenatal, natal, postnatal e infantil;

b) Tener primordialmente un carácter preventivo, con tendencia a la protección y mejoramiento de la población;

c) Fomentar y desarrollar la unidad familiar, contribuyendo a su estabilidad económica y social, como el medio más eficaz para asegurar el bienestar del niño;

d) Coordinar una acción con la de aquellas instituciones o servicios que, parcial o totalmente, se orienten hacia los mismos o análogos fines;".

De ahí que estimo se concedió al programa dinamismo y evolución, protección inmediata y realismo para solucionar el problema de la maternidad.

El Reglamento comenzó aplicarse el 1 de mayo de 1953 al departamento de Guatemala, y ha sido objeto de varias reformas que dieron motivo, además de conjugarlo con el programa de enfermedad, fuera sustituido por el Acuerdo 410 de la Junta Directiva de 16 de abril de 1964.

Las extensiones del programa base, o sea el Materno-Infantil, y posteriormente al conjunto de Enfermedad y Maternidad, hasta la fecha no cubre la totalidad de los departamentos de la República; dichas extensiones han consistido en:

I. Al departamento de Guatemala a partir del 1 de mayo de 1953, el programa de Materno-Infantil;

II. Al departamento de Guatemala para patronos que tienen 3 ó 4 trabajadores a partir del 1 de octubre de 1963;

III. Al departamento de Guatemala a partir del 1 de septiembre de 1968 la conjugación de los programas de enfermedad y maternidad;

IV. A los departamentos de Zacapa, Chiquimula, Jutiapa³³, Jalapa³⁴, Baja Verapaz, El Progreso³⁵, Sololá³⁶, Quiché³⁷, Totonicapán, Huehuetenango³⁸ y Petén³⁹. Este se refiere al programa de enfermedad y maternidad:

V. Al departamento de Sacatepéquez el programa de enfermedad y maternidad⁴⁰;

VI. Al departamento de Escuintla el programa de enfermedad y maternidad a partir del 1 de julio de 1989; y,

VII. Al departamento de Suchitepéquez el programa de

³³ Se suspendió a partir del 8 de diciembre de 1978; se reinició el 1 de marzo de 1979 y se suspendió de nuevo a partir del 11 de mayo de 1979 hasta la fecha.

³⁴ Se suspendió a partir del 8 de diciembre de 1978 y se reinició a partir del 1 de febrero de 1979 hasta la fecha.

³⁵ Se encuentra suspendido desde el 8 de diciembre de 1978.

³⁶ Se encuentra suspendido desde el 8 de diciembre de 1978.

³⁷ Se suspendió a partir del 8 de diciembre de 1978 y se reinició a partir del 1 de febrero de 1979.

³⁸ Se encuentra suspendido desde el 8 de diciembre de 1978.

³⁹ Se suspendió a partir del 8 de diciembre de 1978; se reinició el 1 de marzo de 1979 y se volvió a suspender a partir del 11 de mayo de 1979.

⁴⁰ Se suspendió a partir del 8 de diciembre de 1978 y se reinició el 1 de febrero de 1979.

enfermedad y maternidad⁴¹.

3.3. Invalidez, Vejez y Sobrevivencia

El tercero de los programas promovidos por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es el relativo a la protección por invalidez, vejez y sobrevivencia. El programa tiene su inicio con la emisión del Acuerdo Número 481 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de fecha 30 de diciembre de 1968, con vigencia a partir del 1 de marzo de 1977. Sin embargo, experimentalmente desde el 1 de enero de 1971, el plan de protección por invalidez, vejez y sobrevivencia, comenzó para los trabajadores al servicio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social conforme el Acuerdo Número 498 de la citada Junta de 22 de octubre de 1970.

Formalmente el programa se aplica a todos los trabajadores que prestan sus servicios en el territorio nacional, habiéndose, incomprensiblemente, emitido el Acuerdo Número 605 por la Junta Directiva del Instituto el 23 de enero de 1978 en el que se indica que a partir del 1 de junio de ese año, quedan protegidos por invalidez, vejez y sobrevivencia los trabajadores de Nentón, Jacaltenango, San Juan Atitán, Tectitán, Concepción Huista, Santiago Chimaltenango y, Santa Ana Huista del departamento de Huehuetenango. El Acuerdo originario establece que quedan protegidos todos los trabajadores del territorio nacional, comprendiendo a los siguientes:

a. Los que trabajan para patronos particulares, entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas del Estado, empresas estatales y semiestatales que gozan de autonomía fiscal y financiera o con patrimonio propio y organismos miembros de entidades o gobiernos de otros países, a partir

⁴¹ La extensión se encuentra suspensa conforme Acuerdo 1034 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a partir del mes de enero de 1996.

del 1 de marzo de 1977;

b. Los que trabajan para el Estado pagados en planilla a partir del 1 de marzo de 1977; y,

c. Los que trabajan calificados como soldados y clases del Ejército Nacional y el Estado como patrono a partir del 1 de marzo de 1977.

3.4. Prestaciones en servicio y en dinero

3.4.1. En materia de Accidentes

Los beneficios que se obtiene por los trabajadores afiliados provenientes del programa de accidentes en general se concretan, sucintamente a lo siguiente:

a. Prevención de accidentes; Promoción de la salud ocupacional; Seguridad en el trabajo; Reconocimiento, evaluación y control de riesgos; Promoción y mantenimiento de mejores condiciones y medio ambiente de trabajo; Desarrollo de conocimientos, actividades y prácticas en el individuo y la comunidad laboral; y, búsqueda de soluciones a los problemas de naturaleza prestataria de un trabajo. Esta labor se lleva a cabo por medio de:

a.a. Asesoría, supervisión y funcionamiento de Comités o Comisiones de Higiene y Seguridad en el Trabajo y formación de monitores empresariales;

a.b. Vigilancia epidemiológica para detectar riesgos ocupacionales del medio ambiente (físicos, químicos, biológicos, de carga física, mental o psicosocial y ergonómica);

a.c. Vigilancia de accidentes en general y sus causas, así como de las enfermedades ocupacionales;

a.d. Vigilancia del saneamiento básico industrial y los efectos que producen en el medio ambiente;

a.e. Asesoría, vigilancia y control en el uso de agroquímicos y químicos industriales;

a.f. Asesoría y vigilancia para controlar, atenuar o suprimir riesgos ocupacionales;

a.g. Información, formación y capacitación sobre higiene, salud ocupacional, condiciones y medio ambiente de trabajo;

- y,
- a.h. Asesoría, supervisión y control de servicios médico empresariales;
 - b. Primeros auxilios: éstos consisten en que el patrono debe suministrar los medios para que se presten cuando la víctima se halle en el lugar donde presta sus servicios intelectuales, físicos o de ambas especies, por medio del mantenimiento de botiquines de emergencia y personal adiestrado para usarlo y prestar los primeros auxilios;
 - c. La asistencia médica: que comprende:
 - c.a. Asistencia médico-quirúrgica general y especializada;
 - c.b. Asistencia odontológica;
 - c.c. Asistencia farmacéutica;
 - c.d. Rehabilitación y suministro de aparatos ortopédicos y protésicos;
 - c.e. Exámenes radiológicos, de laboratorio y demás complementarios;
 - c.f. Trabajo social;
 - c.g. Transporte; y,
 - c.h. Hospedaje y alimentación.
- Actualmente, de acuerdo a la lista indicada, no se contempla en el Acuerdo Número 1002 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el servicio de hospitalización, lo cual sí se hallaba en el Acuerdo Número 97 de la misma Junta derogado; y,
- d. Prestaciones en dinero: estas abarcan tres clases:
 - d.a. Subsidio por incapacidad temporal, sin perjuicio de los servicios indicados;
 - d.b. Subsidio por incapacidad permanente; y,
 - d.c. Cuota mortuoria en el caso que el afiliado fallezca a consecuencia del accidente o fallezca un familiar del afiliado.

3.4.2. En materia de Maternidad

Dentro de esta porción del programa de enfermedad y maternidad, son otorgadas las siguientes prestaciones:

- a. Prestaciones en dinero:
 - a.a. Subsidio por maternidad pagado en un ciento por ciento del salario de la trabajadora afiliada;
 - a.b. Cuota mortuoria en el caso que la trabajadora afiliada falleciera como consecuencia de la maternidad;
- c. Prestaciones en servicio:
 - c.a. Asistencia médico-quirúrgica general y especializada, preventiva y curativa, durante las fases prenatal, natal y postnatal;
 - c.b. Hospitalización;
 - c.c. Asistencia farmacéutica;
 - c.d. Exámenes radiológicos, de laboratorio y demás complementarios;
 - c.e. Trabajo social;
 - c.f. Transporte;
 - c.g. Ayuda de lactancia; y,
 - c.h. Canastilla familiar.

3.4.3. En materia de Enfermedades

Dentro de esta parte del programa de enfermedad y maternidad se proporcionan al trabajador afiliado:

- a. Prestaciones en dinero:
 - a.a. Subsidio diario cuando la enfermedad cause incapacidad para el trabajo;
 - a.b. Cuota mortuoria en caso que el trabajador afiliado fallezca con ocasión de la enfermedad;
- c. Prestaciones en servicio:
 - c.a. Promoción de salud y prevención específica de las enfermedades;
 - c.b. Asistencia médico-quirúrgica general y especializada;
 - c.c. Hospitalización;
 - c.d. Asistencia odontológica;
 - c.e. Asistencia farmacéutica;
 - c.f. Suministro de aparatos ortopédicos y protésicos;
 - c.g. Exámenes radiológicos, de laboratorio y demás complementarios;

- c.h. Trabajo social; y,
- c.i. Transporte.

3.4.4. En materia de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia

En este programa la prestación que se concede a los trabajadores afiliados es la de un pensionamiento, una prestación dineraria, para cada uno o sus familiares beneficiarios y, como corolario, en el caso de fallecer el afiliado la cuota mortuoria respectiva.

3.5. Otros beneficios y prestaciones

Es importante aclarar que la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, estableció la creación de un servicio para atender a los trabajadores del Estado que se hubieran jubilado o estén siendo pensionados, sin que hayan sido contribuyentes efectivos al programa de invalidez, vejez y sobrevivencia, y sin que se deje desprotegidos de este beneficio a quienes sí lo hicieran. Este programa, adicional, a los que presta el régimen de seguridad social, representa un avance que sólo por medio de una institucionalización constitucional pudo hacerse, debido a que el programa de invalidez, vejez y sobrevivencia no los contempla y los otros programas, tales como el de accidentes y enfermedad y maternidad, omiten mencionar esta circunstancia.

Este servicio adicional comprende esencialmente los mismos servicios que tienen cada uno de los otros programas de seguridad social, exceptuando el de prestaciones en dinero.

4. Contradicciones y contravenciones de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto a la Constitución Política de la República de Guatemala

La institucionalización de la seguridad social en Guatemala, partió de un error o, si se quiere, de una buena voluntad

de quienes fueron encargados para elaborar el anteproyecto de Decreto a ser emitido por el Congreso de la República de Guatemala. El caso es que la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como fue proyectada, según expusieran sus anteproyectistas⁴², fue "clasista" y no tendente a una generalización.

Esto pone a la vista:

a. La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fue elaborada, creada y emitida contradiciendo el Artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945 y, posteriormente, no fue resuelto el asunto como debió ser;

b. La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social contraviene a la actual Constitución Política de la República de Guatemala en vista de que establece que el régimen de seguridad social es nacional, unitario y obligatorio y para beneficio de la Nación guatemalteca, lo que no permite, bajo ningún punto de vista se produzca desigualdad o discriminación en el trato y aplicación de la seguridad social. El hecho de estar programada o, mejor dicho, implementada, hacia el sector laboral, crea una situación de contravención que hace inconstitucional las disposiciones reglamentarias vigentes en esa materia.

4.1. En materia de beneficiarios

En materia de beneficiarios encontramos que la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y los programas relativos a protección por accidentes en general, enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y sobrevivencia, se radica, exclusivamente en cuanto a quienes son trabajadores y dentro de éstos a quienes están afiliados, salvo la

⁴² Barahona Streber, Oscar y J. Walter Dittel, Bases de la Seguridad Social en Guatemala y Bases del Programa de Accidentes de Trabajo en Guatemala, op. cit.

circunstancia constitucional de aquellos trabajadores jubilados o pensionados que hayan o no contribuido al régimen que tienen derecho a los servicios de atención médica conforme lo disponen los Acuerdos 737 y 738 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de 11 de diciembre de 1985 (Reglamento de Atención Médica Integral a Pensionados y Extensión del Reglamento de Atención Médica Integral a Pensionados a los sectores de población de clases pasivas civiles del Estado o similares, respectivamente).

4.2. En materia de beneficios

Existe en los reglamentos emitidos por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, exclusión de beneficios tratados igualitariamente para el trabajador afiliado y la trabajadora afiliada, debido a que no existe igualdad en el trato que se les da a los mismos cuando devienen derechos de uno u otra.

4.3. En materia de protección social

Existe en el caso del régimen de seguridad social guatemalteco, exclusión de la institucionalidad nacional unitaria del mismo, toda vez que no se encuentra ni se dirige hacia la totalidad de la población, ni a la Nación guatemalteca, sino a una porción de la misma, lo cual constituye flagrante inconstitucionalidad en las disposiciones asumidas tanto por la Junta Directiva como por la Gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

CAPÍTULO TRES

El futuro de la Seguridad Social guatemalteca

1. La actualidad

Como se ha indicado, la seguridad social guatemalteca no se encuentra acorde con la filosofía que la creó y el desarrollo que se le diera por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y, de ahí, que presente situaciones restrictivas en cuanto a beneficios y beneficiarios e inconstitucionalidad en los reglamentos emitidos. Dichas circunstancias presentan a la Seguridad social en Guatemala padeciendo hechos que no permiten un pleno desenvolvimiento de aquella filosofía contemplada por los encargados de promoverla. Apreciando esta filosofía, contenida en los diez principios fundantes de Barahona Streber y Dittel⁴⁾, vemos lo siguiente:

1o. El dinamismo, es el primero de los principios regidores del seguro social que, luego, se convirtió en seguridad social. El principio está fundado en la realización de metas definidas con tendencia sucesiva y gradual, por cuanto que comenzaría a aplicarse en campos restringidos, hacia determinado grupo de personas protegidas y por los riesgos cubiertos para llegar, en el tiempo, a un mínimo de protección universal para todos los habitantes del país; además, porque seguro social y seguridad social no son términos sinónimo, sino que aquél es el remedio concreta para ciertas contingencias sociales que inciden en la población y ésta, es un programa que pretende traducirse en un sistema universal de bienestar popular y, por lo mismo, comprende al

⁴⁾ Bases de la Seguridad Social en Guatemala, op. cit., pp. 175, 176 y 177.

seguro social, a la asistencia pública, a la salud colectiva y a la cultura en general.

El principio no es cumplido ni siquiera en su mínima parte, puesto que se enquistó a la Seguridad social en Guatemala dentro de los parámetros previstos por administradores de la misma, en un sólo sector de la población, olvidando que se fundó, precisamente, para toda la población, haciendo ineficaz su prestación y aplicación.

2o. El respeto ilimitado a las exigencias técnicas del sistema de seguridad social, como segundo principio, vasto y complejo, por encontrarse inmersos en él estructuras matemáticas, jurídicas, económicas y sociales, habría de sujetarse a reglas técnicas compatibles con el sentido social, eliminando todo tipo de demagogia.

Este principio, a lo mismo que el anterior, también se encuentra incumplido, pues si el régimen de Seguridad social en Guatemala habría de sujetarse a reglas técnicas con sentido social, esto es lo último que se ha promovido; en cambio, existe demagogia en cuanto a los servicios y prestaciones que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a los pocos que son beneficiados con la Seguridad social.

3o. La adecuación al medio, por cuanto que la universalidad del sistema de seguridad social, debe ser conveniente y apropiado para la realidad sociológica de Guatemala y esto debido a las tan variadas condiciones económicas, étnicas y lingüísticas del país que exigen soluciones localizadas específicamente.

Tampoco este principio filosófico de la Seguridad social se cumple en el país: no hay universalidad. La universalidad de la Seguridad social se encuentra únicamente establecida en las normas que rigen a la Seguridad social en Guatemala, al estar cubierta solo una porción de la Nación guatemalteca.

4o. La autonomía en la gestión del régimen de seguridad social fue uno de los principales principios propuestos, pues ello garantizaría el pleno desenvolvimiento y desarrollo de la meta prevista.

Actualmente el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social carece de la autonomía prevista en su Ley Orgánica, debido a

que sus máximas autoridades administrativas (Gerente y Subgerentes) son nombrados por la Presidencia de la República de Guatemala, lo que significa que se ha convertido en un sector del partido dominante o, al menos, gobernante, en un momento dado, no permitiendo su pleno desenvolvimiento pues la política gubernamental es la que se hace realidad y para intereses sectarios.

5o. El desapartamiento y distintivo de toda política partidista, como un segundo fundamental principio puesto que de la seguridad social no puede emanar ningún tipo de compadrazgo o sectarismo, sean del tipo que sean, políticamente hablando, ya que lo perseguido es la satisfacción de necesidades de orden nacional y no de intereses de grupo.

Esta es una de las situaciones más complicadas y difíciles por las que atraviesa la Seguridad social guatemalteca. Son los partidos o los grupos que ostentan el poder los que gobiernan no sólo a la Nación guatemalteca, sino a la Seguridad Social en Guatemala. Es suficientemente conocido que a partir de la emisión del Decreto Presidencial 545, el nombramiento de los Gerentes y Subgerentes que administran y dirigen al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, compete al Presidente de la República quien, para proseguir con sus planes de gobierno nombra a quienes, para él, son los idóneos o los más capaces de dirigir la Seguridad Social guatemalteca, pero sometidos a la política del partido o grupo de poder que lo ha colocado en ese puesto.

6o. La eficiencia en todos los órdenes de su actividad, como un alto fin que promueva la competencia administrativa y la calidad de las prestaciones, no deben participar en los servicios y prestaciones que preste el régimen sensaciones burocráticas ni funcionalizándolos estáticamente.

Por la misma circunstancia de quienes son nombrados Gerentes y Subgerentes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la eficiencia de que se habla en el principio, la calidad de quienes prestan los servicios y regulan las prestaciones del régimen de Seguridad social está sometido a lo que las autoridades nombradas por la Presidencia de la República siguen sus lineamientos y decisiones, equivocadas la mayor de las veces. De donde se colige que si el personal

y la administración está mal dirigida y contratada, los resultados en los servicios y prestaciones que debe el régimen prestar, son deficientes.

7o. La adhesión de la colectividad para el régimen ya que al tratarse de una institución que nace y vive en el sistema democrático, debe alimentarse del apoyo que la comunidad proporcione, lo cual permitirá su recta misión.

Uno de los mayores problemas de la Seguridad social en Guatemala es la falta de adhesión de la colectividad al régimen, toda vez que no existe una plena y definida democracia en la administración de la Seguridad social y menos aun que se fundamente en la comunidad en general.

8o. La prestación total de ayuda por el Estado que sea necesaria e indispensable, porque una gran parte de la finalidad de la seguridad social es realizarse por medio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social hacia la población en general, por lo que sin la ayuda estatal la previsión social obligatoria no podría alcanzar las metas previstas.

Este es otra de las inconsistencias del régimen de Seguridad social guatemalteco. El Estado, aun cuando está obligado constitucional y legalmente a colaborar y contribuir al sostenimiento del régimen, es lo que menos hace y esto se inició a partir que fuera emitido el Decreto Número 1049 del Congreso de la República de Guatemala de fecha 23 de abril de 1954⁴⁴. Posteriormente a dicha disposición legal, el Estado

⁴⁴ El artículo 1o. de este Decreto dice: "Se anulan y quedan sin valor los saldos deudores del Estado a favor del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y del Instituto de Fomento de la Producción, por razón de los aportes o cuotas legales y de cantidades especiales decretadas por el Congreso de la República que debieron hacerse efectivas a dichas instituciones durante los ejercicios fiscales anteriores al presente.

En consecuencia, el Organismo Ejecutivo y el Tribunal y Contraloría de Cuentas procederán a cancelar del Pasivo de la Nación tales adeudos, en su totalidad; y, las entidades autónomas referidas, a retirarlas defini-

de Guatemala fue moroso para el régimen de Seguridad Social y, hasta la fecha, sigue siendo uno de los patronos más insolventes que tiene el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, con un adeudo aproximado de los mil quinientos millones de quetzales.

9o. La solidaridad social que permite la idea de colaborar los seres humanos entre sí para alcanzar su máximo beneficio.

Este es quizá, uno de los principios que sí se cumplen, pues por la obligatoriedad que tienen instituida patronos y trabajadores, no en la totalidad por cierto, de contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad social, las contribuciones señaladas en los reglamentos es hecha de manera regular.

10o. El elemento humano que dirija los destinos de la seguridad social en Guatemala, del cual depende la eficacia y el progreso de la entidad señalada para desarrollarla y aplicarla, pero convencida de sus ideales y recta en la forma en que norme su gestión y actividades.

Este es otro de los principios que ha dejado de cumplirse, pues por lo regular la eficacia y el progreso del régimen de Seguridad social y el ente que la desarrolla a nivel nacional, no es la adecuada ni la debida, fuera de que gran parte del personal contratado o nombrado no es idóneo para desempeñar los cargos, resaltando aquellos derivados de compadrazgo y cuotas de poder.

tivamente de sus Activos."

Y, además, amplía la situación del artículo referido, cuando el Decreto establece: "Artículo 4o.- Quedan en suspenso durante el término de tres años todas las disposiciones incluidas en las leyes, en los estatutos orgánicos y en los reglamentos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y del Instituto de Fomento de la Producción, que, de manera expresa o tácita, señalen o preceptúen normas distintas a las aquí dictadas, para fijar los aportes o cuotas del Estado; como tal y como patrono."

Se observa que esos principios, en la actual Seguridad social guatemalteca, no se cumplen en su mayoría y es lo que ha dado motivo y es causa de las restricciones de beneficios y beneficiarios y, por consiguiente, razón de inconstitucionalidad en la manera en que se dirigió y dirige no solo al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social sino a la Seguridad social misma.

La Seguridad social en Guatemala, como elemento indispensable de la política social de nuestro país, no presenta realizaciones importantes; es preciso reconocer que los programas actuales de Seguridad social no han logrado su desarrollo y desenvolvimiento como las disposiciones constitucionales y reglamentarias establecen, significando un estancamiento y retroceso general, esto debido, más que todo, a la insanidad de su estructura funcional y administrativa, en todos sus niveles, pues las concepciones jurídicas en que se han fundamentado y aplican son imprácticas. Históricamente, la Seguridad social guatemalteca comenzó con buena intención por parte de autoridades y beneficiarios, así como con un personal con ideas de justicia y política sociales, mas la situación resultante fue otra al injerir en su organización y administración directamente el Estado. Esto lo concluyo como consecuencia de que el Estado es un evasor de sus obligaciones, en primer lugar, y en que se manifiesta el poder partidista o del grupo de poder en el nombramiento de las autoridades, en segundo lugar, lo que, a la larga, permitió y permite el ingreso de personal ineficiente, inidóneo y parcializado para quienes los nombra como tales en los diversos servicios.

En la medida que esas situaciones persistan, se producirán mayores y más disparidades internas en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y en la Seguridad social misma, ya que no se realizan esfuerzos concretos y definidos para integrar a la totalidad de la Nación guatemalteca en el goce y beneficio de los servicios y prestaciones que el régimen puede prestar y para los cuales fue creada. Es indudable, también, que los principios señalados, fundamentales de la Seguridad social tendían a la cobertura de riesgos, costo relativo y calidad de las prestaciones, población protegida,

activa o pasivamente amparada, la inclusión de dependientes y otras prestaciones que se fueran determinando en el tiempo, pero el enlace de unas y otras con respecto a las reglamentaciones acordadas por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fueron mínimas y excluyentes de la Nación en general. La universalidad indicada constitucional y legalmente, es una lírica que no se ha hecho realidad, ni se ha permitido afinar ni crear adhesión como para repartir los beneficios entre todos.

Por consiguiente se resalta la necesidad de retornar a aquellos principios fundamentales de la Seguridad Social en Guatemala, en actualizar y precisar las regulaciones de Seguridad Social, redefiniendo con mayor precisión sus objetivos, sus concepciones y terminología, con la intención de proveer la apertura necesaria para una debida y adecuada aplicación dinámica. Es evidente, también, que a quienes corresponda dirigir el sistema de Seguridad social en Guatemala, tengan consciencia de lo que es aquélla y dedicación de lo que son las metas de bienestar social que han de desarrollar los planes generales que se deben observar en nuestro país.

1.1. Restricción de beneficiarios y beneficios

La Seguridad social en Guatemala es restringida, según lo expresado anteriormente, porque así se ha regulado a la misma. Esto es, está concebida y se dirige hacia una porción de la Nación guatemalteca, cuando en la ley fundamental y ordinaria se establece que debe concebirse y dirigirse hacia la totalidad de la Nación, en función universal, sin distingo de ninguna especie o calidad. Sin embargo, tanto en materia de beneficiarios como de beneficios, estos se hallan reducidos, negados y disminuidos, lo que trae como consecuencia que las regulaciones de Seguridad social en Guatemala sean en gran parte inconstitucionales.

1.2. La inconstitucionalidad de los reglamentos de Seguridad social

Las leyes, sea el grado jerárquico que tengan con respecto a otras, se constituyen de dos maneras:

a. Cuando emanan material y formalmente de una Constitución y son aquellas que una Constituyente emite como leyes fundamentales o que indican deben ser emitidas con carácter constitucional por el órgano legislativo que proceda. Estas leyes son las que explican el sentido que tiene la Constitución y no son más que los dispositivos que establecen derechos y garantías de naturaleza constitucional. Dentro de ese extremo, Mario de la Cueva⁴⁵, afirma que este tipo de leyes, se manifiestan en tres categorías:

a.a. Las orgánicas, cuando determinan la estructura, atribuciones y funciones de los órganos estatales;

a.b. Las reglamentarias o de comportamiento como las denomina Eduardo García Máynez, que desenvuelven y concretan las normas constitucionales a fin de precisar derechos y deberes de los hombres; y,

a.c. Las sociales que desarrollan los principios de los derechos sociales mínimos y de beneficio para la sociedad;

b. Las que emanan del Organismo Legislativo o Ejecutivo, para regular diversos aspectos de la vida en sociedad. Son normas que tienen su fundamento en la Constitución y no son superiores a ella; y,

c. Las de carácter internacional, tales como los convenios y tratados internacionales. Estas norman relaciones con otros Estados o contribuyen al mantenimiento de ciertos estados de respeto a los derechos humanos que, en nuestra Constitución tienen preeminencia sobre el derecho interno.

Es importante anotar que los legisladores constituyentes crearon una norma (Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala), en la que se contempla las situaciones indicadas antes; esto es, que "ninguna ley podrá

⁴⁵ Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure."

La Seguridad social en Guatemala está establecida como una garantía y un derecho constitucional, desde su apareamiento en el artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945, como seguro social, hasta su inserción en el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y fue concebida como un derecho social de carácter constitucional y ordena, imperativamente, el reconocimiento y la garantía del derecho a la Seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación, instituyéndola como función pública, nacional, unitaria y obligatoria. Es decir, desde que fuera creada, como seguro social, formalizada y actualizada en Guatemala como Seguridad Social, se impuso que cualesquiera normas o disposiciones, sean de la naturaleza que sean, no pueden ser violadas o tergiversadas, sin que se consideren inconstitucionales y por lo mismo, nulas ipso jure.

1.2.1. En materia de accidentes

El Reglamento sobre protección relativa a Accidentes vigente, Acuerdo No. 1002 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sustituyó al Acuerdo No. 97 de la misma Junta y éste derogó al Acuerdo No. 12, también de dicha Junta. Desde que se iniciara la proyección de la Seguridad social en Guatemala, el primero de los riesgos o contingencias pretendió proteger las consecuencias que ocasionaba a las personas trabajadoras la de los accidentes de trabajo. La primera y, hasta la fecha la única, porción protegida, con ocasión de los accidentes comunes o de trabajo que sufrieran dentro o fuera del trabajo, fueron los trabajadores, omitiendo al resto de la población guatemalteca.

Esencialmente la protección proporcionada por la Seguridad Social guatemalteca en materia de accidentes comunes y de trabajo sucedidos a los trabajadores, siempre que sean afiliados, se realiza de cuatro maneras:

a. Prestaciones en servicio al afiliado cuando a la fecha del riesgo mantenga vigente su relación laboral; estas comprenden la asistencia médico quirúrgica general y especializada, asistencia odontológica, asistencia farmacéutica, rehabilitación y suministro de aparatos protésicos y ortopédicos, exámenes diversos, trabajo social, transporte, hospedaje y alimentación, no así hospitalización;

b. Prestaciones en dinero al afiliado cuando a la fecha del riesgo mantenga vigente su relación laboral y tenga acreditados por lo menos, tres meses de contribución dentro de los seis meses anteriores al del mes en que ocurra el accidente; estas comprenden el subsidio por incapacidad temporal de los dos tercios del salario devengado por el trabajador afiliado, el subsidio por incapacidad permanente derivada de daño físico irreparable o trastorno funcional definitivo, ambas provenientes de accidente común o de trabajo y cuota mortuoria en caso de muerte de un familiar del trabajador afiliado o de su muerte;

c. Prestaciones en servicio al afiliado cuando se encuentre gozando de licencia sin goce de salario o en período de desempleo, siempre que el accidente ocurra dentro de los dos meses siguiente a la fecha de iniciada la licencia o el desempleo y tenga acreditados por lo menos, tres meses de contribución dentro de los seis meses anteriores al mes en que ocurra la licencia o al mes de terminada la relación de trabajo última; estas comprenden los mismos servicios indicados en la literal a; y,

d. Prestaciones en servicio a los familiares del afiliado cuando llene los requisitos indicados en literal b).

En el Reglamento sobre protección relativa a Accidentes, sin embargo, se observa que únicamente comprende como beneficiarios al trabajador afiliado que llene los requisitos que establece y sus familiares, lo cual constituye discrepancia y contravención a la disposición constitucional (artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala), puesto que deja a un lado, discriminando, al resto de la población guatemalteca, sea o no parte activa de producción de artículos o servicios. Si bien es cierto que la funcionalidad del régimen de Seguridad social se entiende dirigida a

la Nación guatemalteca, a ella es que debe dirigirse y no soslayar al resto de la población que no es contemplada como trabajadora.

Ultimamente, por medio del Acuerdo Número 989 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, reglamentó la protección de los parientes y cónyuge del patrono que laboren en su empresa, lo que faculta puedan ser inscritos como afiliados al régimen; el reglamento admite, como dijera anteriormente, una forma de ampliar la cobertura en materia de accidentes pues, si los familiares del trabajador afiliado sufrieran un accidente, pueden ser sujetos beneficiados con los servicios y ello. hace concluir que al ser el patrono un familiar del trabajador afiliado, tiene el derecho adquirido de ser atendido por esa contingencia. Se ha dicho que es una forma de ampliar el régimen de Seguridad social, porque si la intención del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es incluir como trabajadores afiliados a los familiares del patrono, indirectamente está protegiendo a su patrono, en el supuesto sufra un accidente, al menos en cuanto a los servicios médicos se refiere.

Otra circunstancia diminutiva y discriminatoria dentro del programa de Accidentes se encuentra en la forma en que es regulada la prestación en dinero cuando se trata de derechos dinerarios para el hombre y la mujer trabajadores afiliados. Si se trata de una mujer trabajadora afiliada, el hombre se encuentra en desventaja y disminuido de obtener esas prestaciones dinerarias y, si se trata de ambos trabajadores afiliados -hombre y mujer- con respecto a sus padres, se da preferencia a la madre respecto al padre y no son incluidos otros parientes al estilo como lo prevé la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, régimen de similar protección y cobertura. El caso es que tanto el hombre como la mujer trabajadores afiliados al régimen de Seguridad social contribuyen en la misma medida y oportunidad a su sostenimiento, por lo que es lógico decir que deben surgir de ellos los mismos derechos para quienes son sus beneficiarios. pero la situación reglamentada es otra, ya que no se goza por los beneficiarios de los mismos derechos y prestaciones dinerarias.

1.2.2. En materia de enfermedad y maternidad

El Acuerdo No. 410 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Reglamento sobre protección relativa a Enfermedad y Maternidad), sustituyó al Acuerdo No. 211 de la misma Junta. Estos fueron los segundos de los riesgos o contingencias pretendido proteger por las consecuencias que ocasionaba a las personas trabajadoras, con ocasión de las enfermedades profesionales o la maternidad. A lo mismo que sucede con el Reglamento sobre protección relativa a Accidente, hasta la fecha la única, porción protegida, con ocasión de las enfermedades y la maternidad, son los trabajadores, omitiendo al resto de la población guatemalteca.

Esencialmente la protección proporcionada por la Seguridad Social guatemalteca en materia de enfermedades y maternidad, siempre que sean riesgos acaecidos a trabajadores afiliados, se realiza de cuatro maneras:

a. Prestaciones en servicio al afiliado cuando a la fecha del riesgo mantenga vigente su relación laboral; estas comprenden la asistencia médico quirúrgica general y especializada, asistencia odontológica, asistencia farmacéutica, rehabilitación y suministro de aparatos protésicos y ortopédicos, exámenes diversos, trabajo social, transporte, hospedaje y alimentación, no así hospitalización;

b. Prestaciones en dinero al afiliado cuando a la fecha del riesgo mantenga vigente su relación laboral y comprende el subsidio por incapacidad temporal de los dos tercios del salario devengado por el trabajador afiliado en el caso de enfermedades, el subsidio por incapacidad permanente, el subsidio por maternidad del ciento por ciento del salario devengado por la trabajadora afiliada y cuota mortuoria en caso de muerte de un familiar del trabajador afiliado o de su muerte; y,

c. Prestaciones en servicio al afiliado cuando se encuentre gozando de licencia sin goce de salario o en período de desempleo, estas comprenden los mismos servicios indicados en la literal b).

En el Reglamento sobre protección relativa a Enfermedad y

Maternidad, sin embargo, se observa que únicamente comprende como beneficiarios al trabajador afiliado que llene los requisitos que establece y sus familiares, lo cual constituye discrepancia y contravención a la disposición constitucional (artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala), puesto que deja a un lado, discriminando, al resto de la población guatemalteca, sea o no parte activa de producción de artículos o servicios. Si bien es cierto que la funcionalidad del régimen de Seguridad social se entiende dirigida a la Nación guatemalteca, a ella es que debe dirigirse y no excluir al resto de la población que no es contemplada como trabajadora.

1.2.3. En materia de invalidez, vejez y sobrevivencia

El Reglamento sobre protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, Acuerdo No. 788 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sustituyó al Acuerdo No. 481 de la misma Junta, y comprende los riesgos por incapacidad o vejez de los trabajadores afiliados y la sobrevivencia de los mismos en favor de sus familiares. Este es el tercero de los programas que comprenden los riegos de protección de la Seguridad social en Guatemala, siempre dirigidos hacia la clase trabajadora y no hacia la población de la Nación guatemalteca.

Esencialmente comprende prestaciones en dinero en favor de los trabajadores afiliados y sus beneficiarios, concretándose en:

a. Prestación en dinero, constitutiva de una pensión pagadera al trabajador afiliado cuando se encuentre en estado de incapacidad para obtener un salario (invalidez) u ocurra el estado de encontrarse con una edad avanzada (vejez). Estas prestaciones dinerarias son dadas al trabajador afiliado siempre que se encuentren acreditadas y pagadas un determinado número de contribuciones, pues de otra manera no tiene adquirido el derecho:

a.a. En el caso de la invalidez, treinta y seis contribuciones en los últimos seis años; esto incluye a los programas

de accidentes y de enfermedad y maternidad que condicionantes creadores de la invalidez;

a.b. En el caso de vejez, ciento ochenta contribuciones;

b. Prestación en dinero consistente por cargas familiares, en cualesquiera de las contingencias protegidas;

c. Prestación en dinero consistente en pensión a los sobrevivientes del trabajador afiliado cuando fallezca, siempre que se encuentren los requisitos indicados de contribución cubiertos; y,

d. Prestación en dinero consistente en cuota mortuoria por fallecimiento del trabajador afiliado o un familiar.

En este programa se encuentran, a lo mismo que en el programa de accidentes, las mismas disminuciones y discriminaciones señaladas, cuando existe el caso de pensionamiento proveniente del hombre o la mujer trabajadores afiliados.

2. El futuro

2.1.1. La desaparición de la Seguridad social guatemalteca

Ante las circunstancias anotadas, la idea compartida por Guatemala con otros países del Mundo y la persistencia ideal de una integración de la solidaridad de los seres humanos para proporcionarse un bienestar presente y futuro, encontramos que la Seguridad social se encuentra ante varios factores condicionante que no solo se dirigen hacia la integración como a formalizar su desaparición:

a. La incompatibilidad de los valores principales y los intereses sociales de los sectores políticamente involucrados y significativos, no permitirían el mantenimiento de un régimen de Seguridad social, sino provocarían su desaparición tal como se encuentra instituida, disminuyéndola en su forma actual;

b. La falta de correspondencia mutualista, la incapacidad de las diversas regulaciones que participan de la Seguridad social y la desintegración para responder a las necesidades que se plantean en nuestro país y en el resto del Mundo, provocan incompatibilidad e insatisfacción;

c. Las presiones internas y externas que desvanecen los intereses sociales, para convertirlos en intereses particulares, desestiman proseguir con el sistema; y,

d. La falta de factores adicionales que reflejen la integración de áreas geográficas, grupos étnicos, esfuerzos comunitarios, falta de atención pública por el Estado y otras experiencias negativas, tienden a considerar a la Seguridad social mas como un negocio que como una situación de función social que beneficie a un conglomerado poblacional nacional.

Se hace la observación que en la medida del desarrollo y desenvolvimiento de la Seguridad social guatemalteca, los beneficios establecidos por los diversos programas (Accidentes, Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Sobrevivencia), no llenan el cometido ni la meta de proteger al habitante de la Nación guatemalteca, sea o no trabajador y productor de artículos y servicios, sino que ha desgeneralizado y desuniversalizado la idea genérica. La tendencia actual del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es considerar el costo y los beneficios que derivan de ella, pero sobre la base que está hecha para los trabajadores no para los habitantes de la Nación guatemalteca; trata de desintegrar los objetivos y metas nacionales de tipo económico y social, para darlos en exclusividad a una parte de la población. La habitualidad de la práctica la encontramos fácilmente en los diversos Acuerdos emanados de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, donde se encuentra, incluso, restricciones para los propios trabajadores afiliados y sus beneficiarios, lo que hace evidente que tiende más que todo a la protección personal de quien ha contribuido o logrado alcanzar los mínimos de contribución, en una región o estilo de trabajo, que a las políticas sociales y de justicia general.

La Seguridad social es un factor impulsor del proceso de integración no de desintegración; sin embargo, el ente encargado de promoverla, desarrollarla y desenvolverla, ha hecho lo contrario. En general, ha dejado de percibir nuevos medios que impulsen a ese proceso y que posiblemente vengan de obstáculos creados a propósito. No puede, de ninguna manera, decirse que el Instituto Guatemalteco de Seguridad

Social está en crisis institucional, sino que debe decirse que la crisis está en quienes la administran y dirigen en lo económico, social y político, pues han administrado y dirigido la Seguridad social en Guatemala por áreas no correspondientes, desatendiendo las tendencias integracionistas y las funciones de la misma Seguridad social, pues han interferido los intereses económicos, ante lo que significa realmente la institución deseada por todos los guatemaltecos.

La problemática actual del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y de la Seguridad social mismas en Guatemala, es el reflejo preciso, de un desenvolvimiento socio-económico no previsto en el país, lo que provoca la reflexión de que es necesario crear nuevos modelos de desarrollo apropiado a nuestra realidad nacional y acorde con las disposiciones constitucionales y legales. La promoción de la que se habla, no es más que el desarrollo integral que debe realizarse, tanto en lo particular, como en lo universal. Si se deja de desarrollar el modelo inicial de la Seguridad social, apropiada y planificada convenientemente conforme a las leyes que nos rigen, es innecesario pretender que algún día, será para todos los guatemaltecos y se cumplirá la frase constitucional de que es una Seguridad social con función social y universal.

Durante los últimos cuarenta años de existencia de la Seguridad social guatemalteca, se ha manifestado en forma incuestionable, la tendencia hacia la formación de pequeñas unidades o centros de programación de servicios y de prestaciones, a nivel tal, que la nacionalidad ha dejado de ser el fin y la meta, la función social ha dejado de ser el ideal perseguido y se ha despersonalizado a la Seguridad social, para convertirla en un crisol de intereses y decisiones financieros, económicos y políticos parcializados y personalizados, desconscientizando que la unión de objetivos es lo que se quiere y que los planes residen en la única posibilidad de acrecentar las finanzas que de otorgar los beneficios. Recientemente se tiene conocimiento que se pretende acrecentar las finanzas de la Seguridad social y aprovechar los fondos con que cuentan los diversos programas, especialmente el de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, para aumentarlas

buscando actos y acciones especulativas, sin que se determine en qué se han de utilizar o en qué se van a aplicar esos nuevos fondos, en flagrante violación a las disposiciones y principios que rigen la Seguridad social guatemalteca. Administrar no significa obtener mayores ganancias, sino aprovecharlas en beneficio de quienes contribuyen a la Seguridad social; esto es, la entidad, según lo conocido, pretende por medio de sus administradores, convertirse en un centro de poder económico, dejando a un lado aquellos diez principios comentados anteriormente. Es nada más ni nada menos que la entrega de lo que se prohíbe expresamente en uno de esos principios: la Seguridad social es para un partido o por un grupo de poder y dirigido por aquél o por éste.

2.1.1. Pérdida total de la autonomía

Autonomía es, la transferencia de competencias o de funciones administrativas del Estado a personas jurídicas públicas o privadas, distintas del Estado, sobre las cuales el Estado ejerce el control administrativo⁴⁶, de lo cual deduce Jorge Mario Castillo González, que la autonomía tiene como caracteres:⁴⁷

a. La transferencia de competencias o funciones administrativas que, debido a la centralización de las mismas en el Estado y, especialmente, en los Ministerios de Estado, son trasladadas a distintos entes que lo conforman, dándoles personalidad jurídica por medio de una disposición legal dispuesta por el Congreso de la República de Guatemala según Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala;

⁴⁶ Consuelo Sarria Olcos, citada por Jorge Mario Castillo González, Derecho Administrativo. Instituto Nacional de Administración Pública. Guatemala, 1990, p. 233.

⁴⁷ Obra citada, pp. 233 y 234.

b. Se trate de personas públicas o privadas distintas del Estado, por cuanto que al tener personalidad jurídica cuentan con una personalidad diferente a la de las personas jurídicas individuales permitiéndoles ejercitar derechos, contraer obligaciones y tener responsabilidades propias independientes del Estado; y,

c. Controladas administrativamente por el Estado, quien ejerce supervisión para intervenir en la legalidad de sus actividades y decisiones.

El mismo autor, al seguir analizando el concepto de autonomía, apunta que presenta diversas aplicaciones, entre las cuales se citan:⁴⁸

1. La autonomía política, definida como la transferencia de competencias del Organismo Ejecutivo hacia los Organismos Legislativo y Judicial; la transferencia, en Guatemala, se verifica conforme disposición constitucional⁴⁹, significando la colaboración entre esos organismos de tal manera que compartan el ejercicio del poder, por lo que abarca, por igual, al gobierno central, al gobierno municipal y a las entidades autónomas;

2. La autonomía económica, comprendiendo la redistribución económica del Estado cuando la misma se encuentra concentrada en el área metropolitana o el área donde está asentada la ciudad capital; esta autonomía se fundamenta en la descentra-

⁴⁸ Obra citada, pp. 235 a 237.

⁴⁹ Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala que, en sus dos primeros párrafos, dice: "El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y de el mejor cumplimiento de sus fines. para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. [...]."

lización geográfica de la producción entre las que se hallan el reconocimiento de incentivos fiscales, fundación de complejos industriales, construcciones hidroeléctricas, creación de empresas industriales y/o comerciales estatales o mixtas, etc.;

3. La autonomía demográfica, tendente a la redistribución de la población urbana hacia las ciudades medias; persigue aminorar y controlar la macrocefalia del área metropolitana o de la ciudad capital, hacia otras porciones del territorio nacional;

4. La autonomía cultural, consistente en la redistribución de la cultura en todo el territorio nacional, procurando desconcentrar todas las instituciones culturales, educativas, científicas y artísticas en el área metropolitana o ciudad capital, y dirigirlas hacia las áreas rurales que carecen de ellas; y,

5. La autonomía administrativa, la cual se distingue:

5.1. La territorial, basada en el territorio que ha de ocupar y puede adoptar la entidad autónoma, para que dentro de ese territorio pueda ejercer y aplicar las funciones que le han sido delegadas;

5.2. La institucional, el sentido de que los servicios públicos o las funciones técnicas delegadas al ente autónomo puedan ser prácticamente ejercidas y aplicadas, en interés de esos servicios o funciones y satisfacer las necesidades poblacionales; y,

5.3. La colaboración, fundacional o corporativa, que se traslada al crearse el ente autónomo para que actúe y trabaje con entera independencia del Estado, mas teniendo interrelaciones con otras entidades de la misma o distinta naturaleza, públicas o privadas.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, conforme al Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 1. de su Ley Orgánica es una entidad autónoma, con personalidad jurídica y capacidad de tener su propio patrimonio y funciones propias. Ahora bien, los legisladores encargados de presentar el proyecto de Ley que rigiera a la Institución encargada de desarrollar y promover la Seguridad social en Guatemala, informaron que uno de los pilares en las

que había de sostenerse es que tuviera "autonomía en la gestión del régimen", esto es, como dicen:

"Es unánime la lucha de todas las instituciones de seguridad social por obtener la necesaria autonomía en sus actividades, hasta el punto de que se ha necesario pensar en la organización de un tipo de empresa que manteniendo su carácter público sea, al mismo tiempo, administrada con intervención de entidades privadas.

"Abrigamos la convicción de que el régimen de seguridad social debe ser garantizado plenamente en su autonomía, para que pueda desenvolverse teniendo como única meta la realización de su alto cometido."⁵⁰

La tendencia de los proponentes de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fue concretada, siguiendo el postulado del Artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945 el que, si bien no menciona que el ente que desarrollaría la Seguridad social en Guatemala sería o no autónomo, sino que sería una ley la que regularía al mismo, consideraron prudentemente que fuera autónomo del Estado y es así que en el Artículo 10. del Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala que creó no sólo al ente que desenvolvería y haría realidad la Seguridad social en Guatemala se dice:

"Artículo 10.- Créase una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en el artículo 63 de la Constitución de la República, un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima.

Dicha institución se denomina "Instituto guatemalteco de seguridad social" y, para los efectos de esta ley de sus reglamentos, "Instituto".

El domicilio de las oficinas centrales del Instituto es

⁵⁰ Oscar Barahona Streber y J. Walter Dittel, obra citada, p. 176.

la ciudad de Guatemala."

La autonomía prevista por los anteproyectistas Oscar Barahona Streber y J. Walter Dittel, seguida por los congresistas proponentes del proyecto de ley y posteriormente la ley misma, tuvo como fundamento el hecho de proporcionarle al ente que se encargaría de desarrollar y desenvolver la seguridad social en Guatemala, autonomía en todo sentido por tener consciencia que estaba dirigida hacia el pueblo guatemalteco con tendencias nacionalistas, unitarias y obligatorias para quienes por disposición constitucional estaban llamados a sostener el régimen (patronos, obreros y Estado) y quienes, a la larga, como pueblo, serían los beneficiados, procurando desligar de la organización estatal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para que pudiera funcionar adecuada y correctamente en esos parámetros. De ahí que se le haya proporcionado la autonomía funcional, administrativa, gubernamental y financiera, sujeta únicamente a las disposiciones que emanaran de sus órganos director (Junta Directiva) y ejecutor (Gerencia).

La autonomía de que gozara el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, desafortunadamente duró poco tiempo. Cuando fuera emitido el Decreto Presidencial Número 545 la autonomía administrativa y gubernativa que gozaba quedó eliminada, pues se legisló que las autoridades que regirían los destinos del Instituto y de la Seguridad social, implícita en ellos, serían nombrados por el Presidente de la República. Con esta disposición, la autonomía prevista por los anteproyectistas y de la Ley Orgánica del Instituto, quedó relegada y se violó uno de los principios más importantes en que se fundaba: el de que el ente creado autónomo, debía ser ajena por completo, a toda política partidista, por cuanto que la armonización de "exigencias técnicas con complacencia política, el compadrazgo partidista y la inquina sectaria, sean del bando que sean"⁵¹ debían estar fuera de la organización y lo único que se esperaba era que hubiera cooperación y respeto para el

⁵¹ Oscar Barahona Streber y J. Walter Dittel, op. cit, p. 176.

Instituto y el sistema de Seguridad social, pues se pretendía satisfacer necesidades de orden nacional, para el pueblo (Nación) guatemalteco y no a intereses sectorizados o de grupo.

Lamentablemente desde que se emitiera el relacionado Decreto, la Seguridad social en Guatemala perdió el impulso que traía desde sus inicios y, por lo mismo perdió totalmente la autonomía que debía tener y que, como se indica, fue plasmada en la Ley que creó el ente. A partir del Decreto Presidencial Número 545, la Seguridad social dejó de perseguir los fines y metas previstas por los legisladores de 1946 y se convirtió en una Institución favoritista y restrictiva de los derechos y beneficios que debía desarrollar.

Ahora bien, la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tal como se encuentra establecida en su Ley Orgánica, se realizó de varias maneras, Orgánica, a saber:

a. Se determinó que la Junta Directiva, como autoridad suprema del Instituto y directora general de las actividades de éste, se integra por seis miembros propietarios y seis miembros suplentes, de acuerdo el Artículo 4o. de la Ley Orgánica que dice:

"La Junta directiva debe estar integrada por seis miembros propietarios y seis miembros suplentes, así:

- a) Un propietario y un suplente nombrado por el Presidente de la República, mediante acuerdo emanado por conducto del Ministerio de Economía y Trabajo;⁵²
- b) Un propietario y un suplente nombrado por la Junta monetaria del Banco de Guatemala, de entre cualesquiera de sus miembros, con la única excepción de los que lo sean ex-oficio. Si alguna de las personas designadas deja de tener la calidad de miembro de la Junta monetaria, ésta debe hacer el nuevo nombramiento que proceda por lo que falte para completar

⁵² Ministerio de Trabajo y Previsión Social, creado por Decreto Número 1117 del Congreso de la República de Guatemala y modificado con ese nombre según Decreto Número 1441 del mismo Congreso.

- el respectivo período legal;
- c) Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo superior de la Universidad autónoma de San Carlos de Guatemala;
 - d) Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio oficial de médicos y cirujanos;
 - e) Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley; y,
 - f) Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley."

Se hace la observación que, conforme el Artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala promulgada en 1945, la participación contributiva al régimen de Seguridad social correspondía a los patronos, obreros y Estado, exclusivamente y no se hizo mención de que participaran otros sectores poblacionales, trabajadores o no, y, como consecuencia, ellos serían quienes debían conformar a la autoridad directora del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; sin embargo, la Ley orgánica que rige a este ente, insertó a la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, al Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala y al Colegio Oficial de Médicos y Cirujanos, lo cual considero fue una equivocación pues se estaba dando intervención a personas jurídicas que no tenían por qué participar.

En las Constituciones guatemaltecas posteriores a la de 1945, excepto la de 1985, se mantuvo la misma formalización indicada en el Artículo 63 de la de 1945: mas, la última, es concreta en el Artículo 100, segundo párrafo, al expresar quiénes son los que participan y tienen derecho a participar en la dirección del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; este párrafo dice:

"El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo precep-

tuado por el artículo 88 de esta Constitución⁵³, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo."

La realidad es que únicamente quienes contribuyen al régimen de Seguridad social en Guatemala pueden, constitucionalmente hablando, participar en la dirección de la misma; esto es, los empleadores, los trabajadores y el Estado. Ninguna otra institución o ente, público o privado, sea de la clase y naturaleza que sea, no puede por disposición constitucional, estar participando en la dirección del Instituto. Sin embargo, otra cosa es la que sucede en la realidad pues las mismas instituciones citadas en el Artículo 4o. de la Ley Orgánica del Instituto siguen interviniendo. La disposición contenida en el citado Artículo constitucional, no ha dado motivo a que se reforme, hasta la fecha, la Ley Orgánica del Instituto y si bien, se tiene conocimiento que entidades sindicales del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, pretendieron la inconstitucionalidad del referido Artículo 4o. de la Ley Orgánica, la Corte de Constitucionalidad, políticamente, más que jurídicamente, deniega la acción y persiste la injerencia de instituciones y entes en la dirección de la Seguridad social en Guatemala, vulnerando su autonomía, pues la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Colegio de Médicos y Cirujanos, no son empleadores ni patronos, ni trabajadores y, por lo mismo, injieren en los asuntos de la Seguridad social indebida e ilegalmente;

b. Se determinó que los miembros de la Gerencia, compuesta por el Gerente y los Subgerentes, deben ser nombrados por la Junta Directiva, conforme el Artículo 16 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el que en el inciso a), dice:

"Los miembros de la Gerencia están sujetos también a

⁵³ Se relaciona con la exención del pago otorgada a las universidades de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones, sin excepción alguna.

las siguientes disposiciones:

- a) Deben ser nombrados por la Junta directiva, por una mayoría representada por un minimum de cinco votos, y han de tener las calidades expresadas en los incisos a), b), c), d) y f) del artículo 8. [...]."

Sin embargo, a partir de la vigencia del Decreto Presidencial Número 545, el nombramiento de los miembros de la Gerencia del Instituto, Gerente y Subgerentes, corresponde al Presidente de la República, de donde se deduce la inexistencia de la autonomía pretendida por los legisladores que emitieron la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y, por lo mismo, la pérdida total de la misma; y,

- c. La aprobación, previa, de las reglamentaciones relacionadas con la fijación de cuotas, beneficios, aplicación de cuotas o beneficios a determinadas circunscripciones territoriales o capas de población y la determinación de penas, debe ser hecha por el Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Esta disposición se halla contenida en el Artículo 19, literal a), de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el cual dice:

"De conformidad con los artículos 3 y 15, son atribuciones de la Junta directiva y, también, normas que regulan las relaciones de ésta con la Gerencia:

- a) Dictar, a propuesta del gerente los reglamentos necesarios para la correcta aplicación de esta ley, así como los que requiera el funcionamiento interno del Instituto.

Los reglamentos que se refieren a la fijación de cuotas o de beneficios, a aplicación de alguna de éstos a cierta circunscripción territorial o capa de la población, o a determinación de penas, deben ser elevados al Organismo Ejecutivo, por conducto del

Ministerio de Economía y Trabajo,⁵⁴ para su aprobación y publicación inmediata en el Diario Oficial. Si el Organismo Ejecutivo tiene observaciones que hacer, debe forzosamente devolver el proyecto de reglamento de que se trate al gerente, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que lo recibió, junto con una exposición concreta y razonada de los motivos técnicos en que apoya su inconformidad. En este caso, el gerente debe someter de nuevo el proyecto de reglamento a la consideración de la Junta directiva, junto con su opinión sobre las observaciones del Organismo Ejecutivo, y dicha Junta, oyendo de previo al Consejo Técnico, debe hacer las correcciones que estime pertinentes antes de elevar otra vez el referido reglamento al Organismo Ejecutivo para los fines que indica el presente párrafo.

Los reglamentos que no se refieran a las materias que indica el párrafo anterior, deben ser enviados directamente al Diario Oficial para su publicación.

Las reglas de los tres párrafos que preceden rigen también para las reformas o derogatorias de los mencionados reglamentos. [...]."

Se observa en esa norma que la injerencia en la materia de Seguridad social también se encuentra supeditada a la misma, no permite al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, determinar con plenitud, el desarrollo y desenvolvimiento de la Seguridad social en Guatemala, pues se sujeta a lo que determine el Organismo Ejecutivo, significando pérdida de autonomía desde que fuera creada la Institución encargada de tales actividades y funciones.

El Congreso de la República de Guatemala tiene dentro de las leyes ya aprobadas por el pleno el Decreto Número 34-94 que reforma la Ley Orgánica del Instituto y se propone en el

⁵⁴ Ministerio de Trabajo y Previsión Social, conforme denominación contenida en el Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala.

mismo la continuidad de la pérdida de autonomía ya que se mantienen las mismas intenciones al darle participación, inconstitucionalmente, a entes e instituciones que no tienen la categoría de empleadores, trabajadores o Estado; así, se explica lo siguiente:

1. El artículo 4o. del Decreto citado, modifica el Artículo 4o. de la Ley Orgánica del Instituto y determina que la Junta Directiva, en lugar de estar integrada por seis miembros titulares y seis miembros suplentes, se aumenta a diez, manteniendo a los miembros del Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala y Colegio de Médicos y Cirujanos; esta Junta se compone así:

1.1. Un propietario y un suplente nombrados por el Presidente de la República;

1.2. Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos;

1.3. Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio Oficial de Médicos y Cirujanos;

1.4. Un propietario y un suplente nombrados por los asociaciones patronales del sector agrícola;

1.5. Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones patronales del sector comercial financiero y de servicio;

1.6. Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones patronales del sector industrial;

1.7. Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores del sector público e instituciones descentralizadas;

1.8. Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores del sector agrícola;

1.9. Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores del sector industrial; y,

1.10. Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores del sector comercial, financiero y de servicios.

Se hace la observación que dentro de la estructura propuesta, no existe igualdad ni equilibrio de fuerzas, pues siendo los sectores relacionados con el poder económico y estatal superiores al sector laboral, por lógica resulta que

la consecución de decisiones beneficiosas, será disminuido y hasta tergiversado;

2. El Artículo 9o. del Decreto, modifica el Artículo 14 de la Ley Orgánica, el sentido de organizar la Gerencia y la configura como sigue:

2.1. Un Gerente General, como jefe superior de todas las dependencias administrativas y en consecuencia de su personal;

2.2. Un Subgerente responsable del área de salud;

2.3. Un Subgerente responsable del área financiera y programas de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia y prestaciones económicas a afiliados y beneficiarios; y,

2.4. Un Subgerente responsable del área administrativa y desarrollo de recursos humanos.

Se recalca que esta organización fue la que originalmente tenía la Ley Orgánica del Instituto, antes de ser reformado el Acuerdo Número 166 de la Junta Directiva del Instituto por el Acuerdo Número 181 de la misma Junta de fecha 19 de marzo de 1951 que suprimió la Subgerencia de Administración en General;

3. Los Artículos 2o. y 11 del Decreto, modifican los Artículos 2o. y 20 de la Ley Orgánica, relacionados con el Consejo Técnico, el cual desaparece como órgano superior del Instituto y se crea el Consejo Técnico de la Junta Directiva, de la Presidencia de la misma y de la Gerencia General, manteniendo la mayor parte de sus atribuciones y reorganizándolo para que cuente con asesores especializados en Actuarial y Estadística, Auditoría, Inversiones, Administración, Abogacía y Notariado, Planificación Hospitalaria, Salud Pública y Política Social y Previsión Social;

3. Los Artículos 14, 15 y 16 del Decreto modifican la estructura de la inversión de fondos del Instituto y, por lo mismo, modifican los Artículos 47, 48, inciso b), y 49, inciso c), de la Ley Orgánica, insertando el hecho que la fiscalización inversora la realice la Junta Monetaria del Banco de Guatemala con mayor facilidad de lo que se ha hecho actualmente;

4. El Artículo 1o. de las Disposiciones transitorias y derogatorias del Decreto, reduce el tiempo de estadía de los

miembros de la Junta Directiva del período inicial, modificando así el Artículo 10. de las mismas disposiciones de la Ley Orgánica; y,

5. El Artículo 30. de las Disposiciones transitorias y derogatorias del Decreto, deroga el Artículo 10. del Decreto Presidencial 545, el Artículo 20. del Decreto 15-89 del Congreso de la República de Guatemala y el Decreto 1049 del mismo congreso.

El defecto que se encuentra en la derogatoria del Artículo 10. Decreto Presidencial 545, está en que dicho artículo permite al Presidente de la República de Guatemala nombrar a Gerentes y Subgerentes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, pero también a los mismos funcionarios del Instituto de Fomento de la Producción y Presidente y Vicepresidente de El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala.

La derogatoria del Artículo 20. del Decreto 15-89 del Congreso de la República de Guatemala, no tiene razón de ser puesto que este deroga el Decreto-Ley 97-83 del Jefe de Estado y el inciso f) del Artículo 9. de la Ley Orgánica, los que, conforme la ley, no pueden tomar nuevamente vigencia y, si están derogados es innecesario derogar la norma que los deroga⁵⁵.

La derogatoria del Decreto Número 1049 del Congreso de la República de Guatemala, tiene incidencia alguna puesto que es una ley que surtió sus efectos y los sigue surtiendo, como se dijera anteriormente, pues permitió al Estado evadir su obligación contributiva para el régimen de Seguridad social y, en todo caso su contenido se halla dentro de la Ley Orgánica del Presupuesto y Constitución Política de la República de Guatemala.

⁵⁵ El Artículo 8., último párrafo, de la Ley del Organismo Judicial establece que "Por el hecho de la derogatoria de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado."

2.1.2. Pérdida parcial de autonomía

De la misma forma en que considero está perdida la total autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se entiende la pérdida parcial de la misma. Esto es, relacionando las actividades y acciones que tiene que desenvolver el régimen de Seguridad social en Guatemala y la manera en que se hiciera y se está haciendo, al intervenir instituciones y entes que nada tienen que estar haciendo en la dirección y control de lo que es su materia, se considera que existe esa pérdida y se concreta en:

a. La participación de elementos indebidos en la proposición de disposiciones legales emanadas de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala y Colegio de Médicos y Cirujanos, han dado lugar a la constitución de actos que les benefician a los mismos y no a la generalidad. Se citan como ejemplos:

a.a. La Junta Monetaria intervino directamente en la forma en que el Instituto en el uso de sus fondos privativos del programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia y en que los fondos del Instituto fueran depositados exclusivamente en el Banco de Guatemala, suprimiendo la posibilidad de depositarlos en los bancos del sistema y regular el modo en que podían ser depositados e invertidos en su caso;

a.b. El Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala que participa interrelacionando las funciones de educación hacia un único sector, el médico, obviando otros campos de aplicación, siempre beneficiando a este gremio; y,

a.c. El del Colegio de Médicos y Cirujanos que han aprovechado la infraestructura hospitalaria del Instituto en beneficio de quienes estudian o se gradúan en la carrera de medicina, olvidando que hay otros sectores que deben tener la importancia que merecen en beneficio general; y,

b. La participación del Estado en el nombramiento de las autoridades que, se advirtió, injieren directamente con las políticas partidistas y de grupo de poder en el desenvolvimiento y desarrollo de la Seguridad social en Guatemala.

2.1.3. Absorción de infraestructura por el Estado

Uno de los problemas más graves que enfrenta la Seguridad social en Guatemala es la intencionalidad del Estado de, no sólo terminar con la autonomía que tiene instituida legalmente, sino de aprovecharse de la infraestructura que tiene instalada en la ciudad capital y los departamentos.

Relacionado con la terminación de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se puede inferir que en el Congreso de la República de Guatemala, desde hace varios años, existe un proyecto de ley que modifica sustancialmente la Ley Orgánica que lo rige, el cual lleva el número 34-94 y se encuentra en tercera lectura. El Decreto en sí, permeabiliza la pérdida de autonomía.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis, suscribieron un Convenio por medio del cual con el fin de ampliar la cobertura de servicios de salud y elevar la atención prioritaria en aquellos sectores que carecen de ellos, pactan que tanto el Ministerio como el Instituto, prestarán servicios médico hospitalarios que requieran afiliados o población, según el caso, aprovechándose uno y otro ente, de su propia infraestructura hospitalaria, bajo el entendido que pagarán por los servicios sumas de dinero de acuerdo a un arancel que forma parte del mismo convenio, lo que se considera es precisamente la utilización de la infraestructura que el Estado no tiene y que el Instituto sí tiene instalada.

2.1.4. Absorción de programas de beneficio social por el Estado

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social tiene instituida la protección con ocasión de invalidez, vejez y sobrevivencia, según Acuerdos Números 788 y 905 de la Junta Directiva. Aquél dirigido hacia los afiliados y beneficiarios del sector privado y público y éste, ampliación al personal que labora en la Institución. En este sentido existe actual-

mente en el Congreso de la República de Guatemala el proyecto de ley que crea el Instituto de Previsión Social que pretende, entre otras cosas, absorber ambos programas, pero, especialmente, el relativo a los empleados y funcionarios públicos considerados como parte beneficiada del mismo, con la intención de concentrar en una sólo institución, lo que se refiere a las Clases Pasivas Civiles del Estado y el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia y dirigir esta nueva entidad autónoma lo que se refiere a las prestaciones dinerarias y beneficios de que gozan los afiliados y beneficiarios con derecho; pero, lo interesante es no que se concentre en una sola institución el beneficio social, sino tomar el control de los fondos constituidos para otorgarlo a los derechohabientes, los que actualmente ascienden a la cantidad de dos mil millones de quetzales.

El otro problema que se confronta es la absorción de la infraestructura que, a la larga, provocará que el Estado al tenerlos bajo su control, como se pretende con el Convenio mencionado en el punto anterior, hará que lo establecido socialmente por la Seguridad social en Guatemala, se difunda en un servicio público prestado por el Estado y no por una entidad específica y autónoma.

2.1.5. La privatización de la Seguridad social guatemalteca

El hecho de que la Seguridad social haya sido creada con fines de justicia social y dirigida hacia la Nación guatemalteca, dio lugar a la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, pero como se observó, comenzaba con buenos postulados e intenciones; el intervencionismo estatal no tardó mucho en injerir en su desenvolvimiento y desarrollo, comenzando con las disposiciones contenidas en el Decreto Número 1049 del Congreso de la República de Guatemala y concluyendo en el Decreto Presidencial Número 545. Aquél permitió al Estado evadir su obligación de pago de contribuciones anteriores a su vigencia y posteriores a la misma; éste, el evitar el nombramiento de las autoridades integrantes de la Gerencia. En ambos decretos se ve claramente el

ntervencionismo del Estado con visas a convertir la Seguridad social guatemalteca en una institución carente de beneficios.

De lo anteriormente expresado se infiera que desde el momento de la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social con ocasión del desarrollo dado al Artículo 63 de la Constitución de la República de 1945, la previsión y seguridad sociales han descansado en el Instituto y protege actualmente a casi ochocientos mil trabajadores, casi la décima parte de la población total, y por lo mismo corresponde a un tercio de la fuerza laboral.

La progresiva pérdida de la autonomía del Instituto no permitió que la justicia social y los intereses de la Nación guatemalteca sea los deseados ni los que representan los intereses de los sectores representados en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sino los intereses de una pequeña porción de guatemaltecos: los que tienen el poder económico viendo en los beneficiarios y contribuyentes al régimen un medio de acrecentar sus ingresos y ganancias. Si el Estado, a través de las leyes emitidas en su beneficio y lo que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ha hecho para recuperar su autonomía, ha renunciado a cumplir sus obligaciones contributivas, en forma análoga incumple con la idea de justicia social, lo que se evidencia en los casi mil quinientos millones que le tiene en deuda por contribuciones patronales y en las intenciones de apropiarse y apoderarse de la infraestructura que tiene el Instituto; pero, la situación no se encuentra únicamente en esos extremos, porque también aparece el interés que tiene la iniciativa privada de promover la salud que el Estado no provee, a tal grado que actualmente se está publicitando que sus acciones beneficiadoras serán mejores que las que presta el referido ente público.

La salud, la indigencia, el coste de servicios de salud, el monto de beneficios pecuniarios, son muy atractivos para la iniciativa privada y ello se debe a varias situaciones:

a. La pérdida de autonomía del Instituto para gestionar lo que corresponde respecto a una adecuada y conveniente Seguridad social;

b. La situación financiera, algunas veces mal interpretada por quienes oyen hablar de ella, en crecimiento e impedida de aprovechar en beneficio de quienes han contribuido o contribuirán;

c. La existencia de un monopolio estatal de no proveer salud a la población adecuada y preventiva; y,

d. Las posibilidades acaecidas en que la situación económica y social contribuyen a:

d.a. La deuda pública es muy alta, tanto interna como externa;

d.b. La inflación y el desempleo están produciendo serios conflictos y problemas a la población;

d.e. La difícil posibilidad de obtener servicios de salud o de beneficios pecuniarios que solventes las necesidades diarias; y,

d.f. El coste de proporcionar salud y beneficios pecuniarios bajo y de gran rentabilidad.

De esa manera, la iniciativa privada ve en la Seguridad social un medio más que le permita obtener mayores ganancias aprovechando que el Estado y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social no son capaces de proveer lo que están obligados a dar y a proporcionar la seguridad de que, al producirse una contingencia a un trabajador o no, será subsidiado hasta mientras se recupera o proporcionarla a sus familiares. Aun así, la privatización es un medio de evadir responsabilidades, no el fin para cumplir las obligaciones con la población guatemalteca.

3. Soluciones

Se estima que la situación de la Seguridad social guatemalteca está en crisis; esta viene arrastrándose hace aproximadamente cuarenta años, porque no se le permitió desenvolverse como estaba previsto; sin embargo, se considera que aún hay esperanza en recuperarla y al efecto, las soluciones pueden ser la reestructuración y ajuste de las leyes que la contemplan y la aplicación verdadera de los principios y filosofía que la fundamentan.

3.1. Reestructuración y ajuste de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Reestructurar es modificar la estructura de una obra, disposición, empresa, proyecto, organización, etc.; y, ajustar es hacer y poner alguna cosa de modo que case y venga justo con otra; conformar, acomodar una cosa a otra, de suerte que no haya discrepancia entre ellas⁵⁶. Extraídos esos conceptos, se deduce que para que la Seguridad social en Guatemala sea efectiva y eficaz, debe reestructurarse sus ideas básicas de acuerdo a lo que la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 100; es decir, tomar en cuenta que no se ha hecho para una parte o sector de la Nación guatemalteca, sino para la totalidad de los habitantes de la República y reencontrar los principios y filosofía en que se basaron los proyectista y legisladores del Congreso de la República de Guatemala en 1946. Además de esa reestructuración deben hacerse los ajustes para que todos y cada uno de los Acuerdos emanados de la Junta Directiva y Gerencia, en materia de beneficios en general y protección, sean adecuados a la norma constitucional mencionada.

3.1.1. Contingencias contempladas

En materia de contingencias, fundamente el Artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945. las básicas que protejan seguros contra invalidez. vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Posteriormente al emitirse la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. se abarcó en el Artículo 26 la protección y beneficios en casos que ocurrieran riesgos de carácter social tales como los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, enfermedades generales, invalidez, orfandad, viudez, muerte y otros que los reglamentos determi-

⁵⁶ Diccionario de la Lengua Española. op. cit.. pp. 76 y 1750.

nan los cuales se desarrollaron por medio de tres grandes programas: el de Accidentes, el de Enfermedad y Maternidad y el de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, pero éstos dirigidos a la porción de guatemaltecos que fueran parte del proceso de producción de artículos o servicios, dejando a un lado al resto de la Nación.

Actualmente, el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala promulga que la Seguridad social es reconocida y garantizada para beneficio de los habitantes de la Nación, sin distinción de ninguna especie y por ello, debe regirse para éstos y para ninguna persona más o menos, a tal grado que es indispensable la reestructuración y ajuste de lo que norma la Ley Orgánica del Instituto a ese postulado constitucional y no infringir las obligaciones que, también constitucionales, tiene el Estado y el Instituto creado para proporcionar y desenvolver la Seguridad social en Guatemala.

3.1.2. Finanzas

En esta materia es de apreciar que existe un desbalance con la realidad salarial y las contribuciones que deben pagar los sectores involucrados; patronos o empleadores, trabajadores u obreros y Estado, como tal y como patrono o empleador.

La Ley Orgánica del Instituto en el Artículo 39, establece que cada reglamento determinará el monto de las cuotas o contribuciones que deben pagarse, de acuerdo con los costos total de beneficios lo que incluye prestaciones, gastos administrativos y capitalización de obligaciones y señala las proporciones que deben pagarse en ese concepto:

"a) Las tres partes deben contribuir a sufragar el costo total de los beneficios que en determinado momento se den, en la siguiente proporción:

Trabajadores	25%
Patronos	50%
Estado	25%

Sin embargo, dichas proporciones pueden ser variadas si se trata de la protección contra riesgos profesionales o de trabajadores que sólo devenguen el salario

mínimo, en cuyos casos el Instituto queda facultado para poner la totalidad de las cuotas de trabajadores y de patronos a cargo exclusivo de estos últimos; o se trata de trabajadores que por su elevado nivel de salarios tienen mayor capacidad contributiva que el promedio de trabajadores, en cuya circunstancia se pueden elevar sus cuotas, pero en ningún momento éstas pueden ser mayores que las de sus respectivos patronos, o en los demás casos en que con criterio razonado lo determine el Instituto; [...]."

Observando en esta disposición, se previó que el régimen de Seguridad social abarcaría a la totalidad de los trabajadores, porque a ellos se dirige, lo cual constituye disminución y discriminación hacia el resto de la población en general. Además, la explicación que sigue en el inciso citado contiene circunstancias disminutivas y discriminatorias para quienes, siendo sujetos contribuyentes, no perciben las mismas categorías de contribución y de prestaciones, ya que estas últimas son iguales para todos, hayan o no contribuido en la misma proporción. Ello obliga a que se reestructure y ajuste el sistema de contribución para hacerlo no sólo igualitario, sino que los beneficios sean acordes con la capacidad de la contribución.

Ello, sin embargo, no ha llegado producirse en nuestro medio, puesto que los renglones señalados de contribución aún se encuentran estancados de la manera en que fueron creados los reglamentos de protección y beneficio sociales y calculados sobre el salario que devenga el trabajador o el que paga a los mismos el patrono, como se expone a continuación:

a. En el programa de accidentes en general los valores de cuota o contribución son:

a.a. Patronos particulares y el Estado como patrono	3%
a.b. Trabajadores afiliados	1%
a.c. Estado como tal	1.5%
Total	5.5%

b. En el programa de enfermedad y maternidad los valores de cuota o contribución son:

b.a. Patronos particulares y el Estado como

patrono	3.0%
b.b. Trabajadores	1.5%
b.c. Estado como tal	3.0%
Total	7.5%
c. En el programa de invalidez, vejez y sobrevivencia los valores de cuota o contribución son:	
c.a. Patronos particulares y el Estado como patrono	3.0%
c.b. Trabajadores	1.5%
Total	4.5%
A esta suma hay que agregar la contribución del Estado como tal del 25% del total de los pagos efectivos por concepto de prestaciones otorgadas conforme al Reglamento.	
Haciendo la suma de los tres programas se tiene que se paga por cada parte obligada:	
1. Patronos particulares	9.0%
2. Estado como patrono y como tal	7.5%
3. Trabajadores	3.5%
Total	20.0%

Adicionando, por supuesto, el 25% indicado para el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia.

De ahí, que se considere debe hacerse un análisis y estudio acerca de la realidad de las contribuciones para que sean aumentadas en una proporción prudente que no perjudique a los sectores participantes, pero que a la vez proyecte mayores y mejores beneficios tanto en servicio como en prestaciones.

3.1.3. Administración

Este último extremo, es uno de los más importantes que debe enfrentar el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, debido a que el personal con que cuenta actualmente de planta y supernumerario, así como contratado, en su mayor parte no llena los requisitos necesarios para poder desarrollar la labor. Esto implicaría la reestructuración del sistema de empleo, promoción y salario que corresponde a cada trabajador del Instituto.

Por otro lado, es indispensable, a la hora que se produzca la reestructuración y ajuste de la Ley Orgánica del Instituto y de los reglamentos e instructivos vigentes, se les introduzca las modificaciones, si no la sustitución total, puesto que considero que la estructura administrativa no sólo es caduca, sino que alejada de toda la verdad que debe tener un servicio como es la Seguridad social.

3.2. Reestructuración de los programas de Seguridad social guatemaltecos

Como consecuencia lógica de la reestructuración y ajuste de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, deben reestructurarse y ajustarse todos y cada uno de los programas y diversos beneficios y prestaciones que otorga el régimen a la población actualmente afiliada y ello se debe llevar a cabo, analizando la realidad guatemalteca y proveyendo los instrumentos que sean necesarios.

3.3. La extensión de la Seguridad social guatemalteca

Por mandato constitucional la Seguridad social es un derecho para beneficio de los habitantes de la Nación y ello hace pensar que ante esa contingencia legal, la Seguridad social debe extenderse hacia todos los estratos y clases sociales de nuestra Nación y no estar dirigida a un sector de ella; esto se podrá llevar a cabo, cuando se reestructure y ajuste la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y los reglamentos e instructivos de beneficio social y prestaciones que debe otorgar no solo a quienes sean parte de la producción de artículos o servicios, sino a todo habitante de nuestro país y hacer de la Seguridad social lo que realmente se quiso fuera: un instrumento de justicia social.

CONCLUSIONES:

1a. La Constitución de la República de Guatemala promulgada en 1945, creó en el Artículo 63 el seguro social obligatorio, cuyo fin era institucionalizar seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo, los que por una ley se regularían sus alcances, extensión y forma; sin embargo, el Congreso de la República de Guatemala emitió la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social que contiene la promoción de la seguridad social, la cual tiene fines y promociones distintos a los del seguro social.

2a. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ente encargado de desarrollar la seguridad social implementada en Guatemala, transformó los principios filosóficos de la Seguridad social y los fines para los cuales fue creado, dirigiéndolos a una parte de la población y dejando a un lado a la que constituye la población guatemalteca, dejando de cumplir con las ideas de justicia social y política social que la beneficien en el caso de sufrir contingencias derivadas de la invalidez, la vejez, la orfandad, la viudez y otras que le suceden al ser humano en el curso de su existencia y con posterioridad a su terminación, provocando desigualdad en el trato que debe dárseles.

3a. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fue creado como una Institución Autónoma, mas con la emisión del Decreto Presidencial Número 545, perdió la autonomía que gozaba, injiriendo en su organización y desarrollo las tendencias partidistas y de los grupos de poder, impidiendo de esta manera se desarrollara y desenvolviera, pues quedó sujeto a las disposiciones y políticas determinantes del Poder Ejecutivo. Ello provocó que la Seguridad social en Guatemala dejara a un lado los principios de justicia social y política social para los cuales fue creada y se convirtiera en un instrumento en manos de quienes, en determinado momento

histórico del país, decidieran los destinos y los alcances que pudiera tener y desarrollar.

4a. Al considerarse la institucionalización de la Seguridad social en Guatemala y no el desarrollo y desenvolvimiento del seguro social como se indica en la Constitución de la República de Guatemala promulgada en 1945, se modificó sustancialmente la idea de justicia social pretendida y se instituyó una medida de justicia social distinta que, después de cincuenta años de estar funcionando no ha logrado abarcar a la Nación guatemalteca por los insanos principios que le fueron introducidos y que, a la luz de la historia, no permiten se proteja a la sociedad en general.

5a. Debido a la politización e injerencia de los grupos de poder existentes en Guatemala, no existe intención para que la Seguridad social guatemalteca pueda llegar a desenvolverse conveniente y adecuadamente a los principios filosóficos que la inspiran y dedicarse a la Nación en general, pues existe tendencia de hacerla desaparecer del ámbito nacional y convertirla en instrumento de ganancias para el sector privado, quitando a la población en general uno de los fundamentales beneficios contra contingencia de la vida social y particular que tienen los seres humanos, dedicados o no a la producción de artículos y servicios.

6a. La importancia que tiene la Seguridad social en la vida económica del país, es obvia, en su significado social y político, pues el principio de la solidaridad que le es propio, resulta incumplido en el medio guatemalteco, no se ha logrado proporcionar una mejor distribución del ingreso y el egreso de la hacienda obtenida, al estar regida hacia una parte de la Nación y, a pesar de su importancia económica, social y política, está excluida de la planificación nacional y ha recibido, en cambio, una escasa atención por parte del Estado. La única clase de personas protegidas por la Seguridad social son trabajadores y sus familiares y en ellos se encuentran centrados los programas de beneficio y protección, no incluyendo a otros pobladores que tienen el derecho y la garantía de obtenerla.

7a. Las desigualdades del sistema de Seguridad social son en Guatemala producto de tendencias basadas en la

ocupación vertical y se extiende horizontalmente cuando son o pueden ser parte de la producción de artículos o de servicios; es decir, a la clase trabajadora, no contemplando a la totalidad de los pobladores de la Nación y dentro de aquellos, únicamente en algunas de las regiones territoriales contempladas en los programas instituidos y, como consecuencia, no cubre globalmente a los trabajadores y sus beneficiarios, sino hasta cierto extremo, fruto de la desigualdad en que fueron creadas y emitidas las reglamentaciones de protección y cobertura por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

8a. La República de Guatemala, conforme el Censo de 1994, tiene una población de diez millones de habitantes, de los cuales ochocientos mil se encuentran como afiliados a la Seguridad Social; esto significa que la población efectivamente con derecho a la protección y beneficios pecuniarios que otorga el régimen representa un ocho por ciento de la misma, y un noventa y dos por ciento desprotegido y sin derecho a la Seguridad social.

9a. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social tiene instituidos para protección y beneficio de los afiliados tres tipos de programas: el relativo a Accidentes en general, el relativo a Enfermedad y Maternidad y el relativo a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, definiendo en cada uno de ellos los tipos de prestaciones en servicio y pecuniarios respectivos; sin embargo, el Estado pretende absorber tanto la infraestructura física como financiera que tales programas otorgan, para así poder cumplir y extender la obligación que tiene establecida constitucionalmente pero, a la vez, promover que los servicios médicos y de prestaciones sean proporcionadas por el sector de la iniciativa privada, lo que implica que la Seguridad social en Guatemala está amenazada de privatizarse, tomando en cuenta dos factores: la incapacidad material y técnica con que cuenta actualmente y los beneficios y ganancias que se proveerán a dicho sector.

10a. La situación administrativa y financiera del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no ha sido la perfecta que pudo haberse deseado, debido a que al politizarse sus funciones. Los funcionarios que la han administrado

dejaron de promoverlos y establecieron situaciones provocadoras de impedimentos y suspensiones que paralizaron el pleno desarrollo y desenvolvimiento de las primeras autoridades que tuvo, a tal grado, que actualmente, es necesario reestructurarlo y reencausarlo por los derroteros de los principios filosóficos y fines en los cuales descansa la ley que lo creara como Institución obligada a desarrollarla.

11a. Consecuencia de la forma en que fuera desarrollada la Seguridad Social en Guatemala, tanto la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como los reglamentos que ha emitido la Junta Directiva de el Instituto al respecto, contienen disposiciones que han contravenido las Constituciones anteriores de la República de Guatemala; y más aún, con la actual Constitución Política, la cual hace que su cuerpo normativo contenido en su regulación legal sean inconstitucionales; lo que puede resolverse reestructurando la Ley Orgánica y ajustando los reglamentos a una verdadera y real garantía y derecho a la Seguridad Social para todos los habitantes de la Nación guatemalteca.

RECOMENDACIONES:

1a. Debe acomodarse la Seguridad social a la realidad de lo establecido en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con el propósito que sea un verdadero derecho y garantía para la población guatemalteca y pueda realizar su función pública.

2a. Debe reformarse la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para ajustarla a lo que establece el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala y que no se dirija a una parte de la sociedad guatemalteca, sino a todas las personas que pueblan el territorio nacional.

3a. Debe, como consecuencia de la reforma a la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, proceder a la reforma de los reglamentos que instituyen programas de protección de Seguridad social para que la población guatemalteca pueda ser protegida y beneficiada con los programas que se han instituido.

4a. Debe conferirse la plena autonomía al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para que pueda hacer realidad los principios filosóficos y fines para los cuales fue creado como Institución obligada y garante de la Seguridad social en Guatemala, omitiendo cualquier injerencia que impida tales fines.

BIBLIOGRAFÍA

A. Textos

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Luis y Guillermo Cabanellas de Torres. Tratado de Política laboral y social, Tomo III, Regímenes especiales, Seguridad Social, Plano internacional, Editorial Heliastra S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1976
- ALONSO GARCÍA, Enrique. La interpretación de la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1984
- BARAHONA STREBER, Oscar y J. Walter Dittel. Bases de la Seguridad Social en Guatemala, Centro Editorial, Guatemala, 1946
- BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional, 3a. Edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1959
- BURGOA, Ignacio. Las garantías individuales, 12a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979
- BURNS, Eveline M., Seguridad Social y Acción Pública, Librerías Mexicanas Unidos, México, 1965
- DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982
- PARDINAS, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, 30a. Edición, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., México, 1988
- QUIROGA LAVIE, Humberto. Curso de Derecho Constitucional, reimpresión de la 1a. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987
- SHERMAN, Howard J. Estanflación. Una teoría radical del desempleo y la inflación, Harper & Row, Publishers, Inc., 1976

B. Revistas

- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Marco conceptual de la Seguridad Social, Noviembre de 1948

Instituto Mexicano de Seguridad Social. Boletín de Información Jurídica, Año III, número 17, enero y febrero de 1976, México, Las relaciones entre la Legislación de la Seguridad Social y el desarrollo contemporáneo en América Latina

Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública. Reunión de las Comisiones Técnicas Regionales de Asuntos Laborales y de Seguridad Social, celebrada en Panamá, 1976
Revista del Colegio de Abogados de Guatemala, números 4, 5, 6 y 7, semestres de julio a diciembre de 1976, enero a junio de 1977, julio a diciembre de 1977 y enero a junio de 1978. Digesto Constitucional. Talleres de Serviprensa Centroamericana, Guatemala, 1978

C. Publicaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

BARAHONA STREBER, Oscar y J, Walter Ditell. Bases del Programa de Accidentes de Trabajo en Guatemala, Tomo I. Unión Tipográfica, Guatemala, 1948

Consecuencias para los Regímenes de Pensiones, de la anticipación y del aplazamiento de la Edad de Jubilación en Guatemala, Departamento Actuarial y Estadístico, Guatemala, febrero de 1988

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Dictamen de la Comisión de Economía sobre la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y versión taquigráfica de las sesiones del Congreso de la República, durante las cuales se discutió el proyecto de Ley Orgánica, Departamento de Relaciones Públicas

VISQUERRA, Enrique. Evolución de la Protección Social hacia los Servicios Sociales, aporte a la XXXI Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social celebrado en Montevideo, Uruguay, noviembre de 1987

La Seguridad Social en la Constitución de la República, Guatemala, agosto de 1983

D. Legislación de Seguridad Social y ordinaria

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto No. 295 del Congreso de la República de Guatemala
Ley Orgánica y Leyes del IGSS, publicaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 3a. Edición, 1985 Reglamento sobre protección relativa a Accidentes, Acuerdos Nos. 12, 97 y 1002 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y sus modificaciones, reformas, adiciones y derogatorias

Reglamento sobre protección relativa a Enfermedad y Maternidad. Acuerdos Nos. 212 y 410 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y sus modificaciones, reformas, adiciones y derogatorias

Reglamento sobre protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, Acuerdos Nos. 481 y 788 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y sus modificaciones, reformas, adiciones y derogatorias

Reglamento sobre Asistencia Médica, Acuerdo No. 466 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y sus modificaciones, reformas, adiciones y derogatorias

Reglamento de Prestaciones en Dinero, Acuerdo No. 468 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y sus modificaciones, reformas, adiciones y derogatorias

Recopilación de Acuerdos emitidos por la Junta Directiva y Gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, años de 1947 a 1995

Código Civil, Decreto Ley 106

Código de Derecho Internacional Privado, aprobado por Decreto Legislativo No. 1575

Código de Notariado, Decreto No. 314 del Congreso de la República

Código de Trabajo, Decreto No. 1441 del Congreso de la República

Convenios Internacionales de Trabajo, 1919-1971, recopilados por Gerardo Jerez Rivera, publicaciones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Tipografía Nacional, Guatemala

1a. 1975
Constitución de la República de Guatemala de 1945
Constitución de la República de Guatemala de 1956
Constitución de la República de Guatemala de 1965
Constitución Política de la República de Guatemala de 1985
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto No. 63-82
del Congreso de la República
Recopilación de Convenios Internacionales en materia de De-
rechos Humanos, de los cuales Guatemala es parte, com-
pilados por José Octavio Reyes Escobar, 1a. Edición,
Tipografía Nacional, Guatemala, 1990