

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

**"LA PREVISION SOCIAL, LOS FONDOS DE PENSIONES PRIVADOS Y
LA FUNCION DEL ESTADO"**

TESIS

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

POR

MIRNA ESTER CABALLEROS BONILLA

Previo a optar al Grado Académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Y los Títulos de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, Mayo de 1998

**PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central**

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

DECANO	Lic. José Francisco de Mata Vela
VOCAL I	Lic. Saulo De León Estrada
VOCAL II	Lic. José Roberto Mena Izepi
VOCAL III	Lic. William René Méndez
VOCAL IV	Ing. José Samuel Pereda Saca
VOCAL V	Br. José Francisco Felaéz Cordón
SECRETARIO	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

PRESIDENTE	Licda. Aura Marina Chang Contreras
VOCAL	Licda. Ana Jesús Ayerdi Castillo
SECRETARIO	Lic. Dimas Gustavo Bonilla

Segunda Fase:

PRESIDENTE	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL	Lic. Saulo De León Estrada
SECRETARIO	Lic. Roberto Samayoa

NOTA: "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).

mapa
4/5/98



LIC. RAUL ANTONIO CHICAS HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO

29 Calle 11-61, Zona 1

Teléfono: 53-90-80

Guatemala, C. A.
15 de abril de 1998

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

14 MAYO 1998

RECIBIDO
Horas: 13 minutos
Oficial: [Signature]

Señor
Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad de San Carlos de Guatemala
Lic. José Francisco de Mata Vela
Ciudad Universitaria

Señor Decano:

En cumplimiento a lo dispuesto por ese Decanato mediante resolución del 16 de octubre de 1997, procedí a asesorar el trabajo de tesis de **MIRNA ESTER CABALLEROS BONILLA**, titulado:

**"LA PREVISION SOCIAL, LOS FONDOS DE PENSIONES PRIVADOS
Y LA FUNCION DEL ESTADO"**

Por haber finalizado la autora la elaboración de su trabajo y en consecuencia, la asesoría que se me asignó, respetuosamente me permito informar:

- A) El tema relacionado, en nuestro medio no ha sido objeto de estudios serios que permita sostener que el mismo está agotado, motivo por el cual estimo que el trabajo de investigación de mérito tiene especial importancia, sobre todo por las reformas que el gobierno pretende realizar en el sistema de previsión social guatemalteco, que pueden tener consecuencias nocivas para la población que disfruta del mismo, situación que se hace sobresalir en el trabajo realizado.
- B) El trabajo de investigación de referencia es meritorio atendiendo a los múltiples obstáculos que la autora tuvo que confrontar, por la falta de documentación y lo difícil de obtener algunos existentes, no obstante tratarse de un problema que esta siendo analizado en varios países latinoamericanos.
- C) La autora aceptó las instrucciones y sugerencias que durante el desarrollo del mismo le hice, siendo el resultado de la investigación un valioso aporte para las instituciones que se encuentran amenazadas de ser incluidas en el sistema de ahorro provisional que el Gobierno de Guatemala, trata de implementar en nuestro país; se estableció que dicha implementación puede conducir a emitir leyes inconstitucionales y sobre todo que, para los trabajadores beneficiados con el regimen de seguridad social, es totalmente inseguro y peligroso lo pretendido por el Gobierno.



LIC. RAUL ANTONIO CHICAS HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO

20 Calle 11-61, Zona 1

Teléfono: 53-90-80

Guatemala, C. A.

- D) Las conclusiones a que se arriba y recomendaciones que se formula son congruentes con el trabajo desarrollado, por lo que OPINO que el trabajo de tesis de **MIRNA ESTER CABALLEROS BONILLA**, reúna los requisitos exigidos por el Reglamento para Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis de nuestra Tricentaria Universidad, y en consecuencia, que es procedente continuar con el trámite que corresponda.

Al señor Decano reitero las muestras de mi especial consideración y respeto.

LIC. RAUL ANTONIO CHICAS HERNANDEZ
ASESOR DE TESIS

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



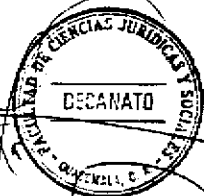
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 13
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES,
Guatemala, quince de mayo de mil novecientos noventa y
ocho.

Atentamente, pase al LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTIN para
que proceda a Revisar el trabajo de Tesis de la bachiller
MIRNA ESTER CABALLEROS BONILLA y en su oportunidad emita el
dictamen correspondiente.-----

alhj.



1798



1786-98

Guatemala, 11 de junio de 1998.

Señor Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

11 JUN. 1998

Señor Decano:

RECIBIDO
Hors: 3:25
Oficial: [Signature]

Atentamente me dirijo a usted, con el propósito de informarle que en cumplimiento de resolución de ese decanato procedi a revisar el trabajo de tesis de la Bachiller MIRNA ESTER CABALLEROS BONILLA, el cual se titula " LA PREVISION SOCIAL, LOS FONDOS DE PENSIONES PRIVADOS Y LA FUNCION DEL ESTADO"

La autora desarrolla una tematica de mucha actualidad, pues hasta donde se tiene conocimiento, el actual Gobierno de la República, sigue empeñado en que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sea privatizado. La autora comenta las diferentes ponencias que se conocen actualmente, tanto las que parten de lo ya existente pero proponen cambios en beneficio de la institución actual, como las que persiguen la privatización definitiva de la Seguridad Social en Guatemala y a la vez expone su opinión entorno a este delicado problema.

[Signature]

Dra. María Tufio Castillo Letz
Abogada y Notaria



[Handwritten signature]

Por lo anterior OPINO: que el trabajo en mención si llena los requisitos exigidos en estos casos, por esta alta casa de estudios superiores y puede servir de base para el examen correspondiente, previo a obtener por parte de la autora el grado académico y los títulos profesionales respectivos.

En otro particular me suscribo del señor Decano con muestras de mi consideración y estima.

LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTIN
REVISOR

Lic. Marco Tulio Castillo Lutín
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES:
Guatemala, doce de junio de mil novecientos noventa y
ocho. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
Impresión del trabajo de Tesis de la Bachiller MIRNA ESTER
CABALLEROS BONILLA intitulada "LA PREVISION SOCIAL, LOS FONDOS
DE PENSIONES PRIVADOS Y LA FUNCION DEL ESTADO". Artículo 22
del reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de
Tesis.

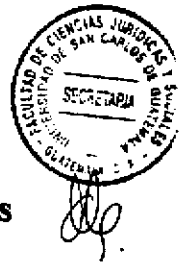
alhj.



[Handwritten signature]

ACTO QUE DEDICO

- A DIOS:** Por haberme permitido alcanzar este triunfo, por Lo cual exhalto el nombre de Jehová, engrandezco a mi Dios, él es la Roca cuya obra es perfecta, porque todos sus caminos son rectitud; Dios de verdad y sin ninguna iniquidad en él
- A MIS PADRES:** **ABEL CABALLEROS CHACON (Q.E.P.D)**
Porque aunque físicamente no esté hoy conmigo, su recuerdo me ayudó a alcanzar esta meta y **CANDIDA ROSA BONILLA LEON**, con amor y respeto, ya que junto a mi padre me ayudó a terminar esta carrera y como recompensa a sus múltiples esfuerzos
- A MI ESPOSO:** **EVELIO ANTONIO CORDON PACHECO**
Con todo mi amor, admiración y respeto por haberme apoyado e incentivado a alcanzar esta meta y porque gracias a sus sacrificios y esfuerzos he podido llegar a este momento
- A MIS HIJOS:** **MELISSA, JESSICA Y ANDY**
Que mi triunfo constituya ejemplo de perseverancia y motivo de superación personal. Razón de mis esfuerzos
- A MIS HERMANOS:** **GILMA, SANDRA y EDGAR**
Con amor fraternal y como estímulo para que alcancen sus inquietudes intelectuales
- A MI ABUELO:** **ALFONSO BONILLA CHACON**
Por su ejemplo y fortaleza
- A MIS TIOS:** En especial a **OSCAR BONILLA LEON (Q.E.P.D)** quien me legó un sin número de bendiciones a su paso por la Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala
- A MIS SUEGROS Y CUÑADOS:** Con mucho cariño



A LOS LICENCIADOS:

**RAUL ANTONIO CHICAS HERNANDEZ,
EDUARDO FRANCISCO LOPEZ FUENTES
Y HECTOR MANUEL VASQUEZ LOPEZ
(Q.E.P.D) Como un reconocimiento a sus
múltiples y sabias enseñanzas morales e
intelectuales**

A MIS AMIGAS:

**En especial a YOLY LEMUS, CONSUELO
MONTERROSO, MAVIS GORDON Y DELMA
FIGUEROA CRUZ**

A:

**La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de
la Universidad de San Carlos de Guatemala**



INDICE

Página

I

Introducción.....

CAPITULO I PRIMERA PARTE LA PREVISION SOCIAL

1.1. Breves Antecedentes Históricos de la Previsión Social	1
1.2. Diferencias entre Previsión Social y Seguridad Social	4
1.3. Diferencias entre Previsión Social y Seguro Social	6
1.4. De la Previsión Individual a la Previsión Social	7
1.4.1. El Sistema Individual de Previsión	9
1.4.2. Los Sistemas Colectivos de Previsión	9
1.4.3. La idea de la Previsión	12
1.5. Principios Fundamentales de la Previsión Social	14

SEGUNDA PARTE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.6. Breves Antecedentes Históricos de la Seguridad Social	14
A) Formas de Protección Indiferenciada	15
B) Nacimiento y Desarrollo de los Seguros Sociales	16
C) Sistemas de Seguridad Social	17
1.7. Regulaciones Constitucionales de la Seguridad Social	25

TERCERA PARTE SISTEMAS DE PENSIONES

1.8. Enfoques Modernos sobre la Seguridad Social	29
1.8.1. El Sistema de Reparto Simple	29
1.8.2. Causas que Motivan Reformas a los Sistemas de Seguridad Social en el ámbito Mundial	38
1.8.3. El Sistema Previsional de Capitalización	39
1.9. Sistema de Pensiones	41
1.9.1. Sistema Público	41
A) Programa Público de Seguridad Social de Costa Rica	42
1.9.2. Sistema Privado	44
A) Programa Privado de Seguridad Social caso de Chile	46
B) Argumentos para Privatizar	47
C) Características del Nuevo Sistema	47



51
51

1.9.3. Sistemas Mixtos

- A) Programa de Previsión Social Mixto caso Argentina
- B) Características

**CAPITULO II
LOS FONDOS DE PENSIONES**

2.1. Formas Organizativas, Operativas y Financieras de la Seguridad Social en Guatemala	57
2.2. Regímenes de Pensiones Públicas	68
2.3. Fuentes de Financiamiento de los Regímenes de Pensiones Públicas	72

**CAPITULO III
PROPUESTAS DE REFORMAS AL SISTEMA PREVISIONAL DE
GUATEMALA PARA LA SOLUCION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL**

3.1. Propuesta de la Vice-Presidencia de la República	75
3.1.1. Objetivo Principal de la Reforma	77
3.1.2. Diagnóstico de la Situación en el Sistema de Previsión Actual, según la propuesta	77
3.1.3. Principios y Características del Sistema de Ahorro Previsional	79
3.1.4. La Transición	83
3.1.5. Marco Legal	85
3.1.6. Desarrollo Institucional	86
3.1.7. Beneficios del Sistema de Ahorro Previsional	88
3.2. Propuesta presentada por la Fundación Friedrich Ebert	90
3.3. Propuesta de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-	94
3.4. Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y un Análisis de las Reformas Propuestas	97
CONCLUSIONES	115
RECOMENDACIONES	118
BIBLIOGRAFIA	120

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación ha sido elaborado con un interés muy particular como es el hecho de ser guatemalteca y sobre todo ser estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala. Consciente de la realidad nacional he querido abordar un tema de investigación bastante polémico como lo es La Previsión Social, los Fondos de Pensiones Privados y la Función del Estado. La idea de realizar este trabajo surgió por la necesidad de contribuir en algo a la solución de la problemática de la Seguridad Social en Guatemala, que como es del conocimiento de todos los sectores involucrados en la misma, actualmente está en crisis.

Ello ha motivado a la vicepresidencia de la República de Guatemala a presentar un proyecto de Reforma al Sistema de Previsión Social, que pretende trasladar los fondos de pensiones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a la iniciativa privada, para que éstos sean manejados por Administradoras de Ahorro Previsional. Esta propuesta es considerada por el gobierno como la solución a la problemática de la Seguridad Social.

Superando los obstáculos que se presentaron, como lo es, la falta de publicidad del proyecto de reforma de la Seguridad Social, desarrollé la presente investigación principiando en el capítulo uno con unos Breves Antecedentes Históricos de la Previsión Social, para conocer como surgió ésta importante Institución; continué con las Diferencias entre la Previsión Social y la Seguridad Social, instituciones que han sido consideradas por algunos autores como sinónimas y otros han considerado que si hay diferencias entre ambas instituciones, por lo que creí importante tomarlas en cuenta.

Trato también lo de la Previsión Individual a la Previsión Social, así como también lo que es el Sistema Individual y el Sistema Colectivo con el objeto de conocer el tránsito que hubo entre éstas dos instituciones.

Se aborda la idea que se tiene sobre la Previsión Social y fundamentalmente los Principios que inspiran a la misma. Posteriormente me refiero al tema sobre la Seguridad Social y sus antecedentes históricos así como también a otros aspectos importantes de esta institución como lo son los Sistemas de Seguridad Social. Luego se trata lo referente a los Sistemas de Pensiones y lo relativo al Sistema de Reparto Simple, las causas que motivan las reformas a los Sistemas de Seguridad Social en el ámbito mundial, el Sistema Previsional de Capitalización así como lo referente a los Sistemas de Pensiones Públicos, Privado y Mixtos; todo esto con el propósito de conocer lo referente a los Sistemas de Pensiones utilizados en otros países, ya que debido a la reforma que se pretende realizar, es de suma importancia tener la idea de cómo funciona la Seguridad Social en cada uno de esos Sistemas y con ello poder apreciar que Sistema es el que más conviene para la Sociedad Guatemalteca.





Se aborda la idea que se tiene sobre la Previsión Social fundamentalmente los Principios que inspiran a la misma. Posteriormente me refiero al tema sobre la Seguridad Social y sus Antecedentes Históricos así como también a otros aspectos importantes de esta institución como lo son los Sistemas de Seguridad Social. Luego se trata lo referente a los Sistemas de Pensiones y lo relativo al Sistema de Reparto Simple, las causas que motivan las reformas a los Sistemas de Seguridad Social en el Ambito Mundial, el Sistema Previsional de Capitalización así como lo referente a los Sistemas de Pensiones Públicos, Privado y Mixtos; todo esto con el propósito de conocer lo referente a los Sistemas de Pensiones utilizados en otros países, ya que debido a la reforma que se pretende realizar, es de suma importancia tener la idea de cómo funciona la Seguridad Social en cada uno de esos Sistemas y con ello poder apreciar que Sistema es el que más conviene para la Sociedad Guatemalteca.

En el capítulo segundo se trata lo relativo a los Fondos de Pensiones en donde toco aspectos muy importantes con relación a éste tema y algo muy significativo es que se presenta algunos esquemas referentes al número de pensionados por Vejez, Invalidez y Sobrevivencia, según los Regimenes de Pensiones Públicas, así como también esquemas sobre los regimenes de Pensiones Públicas que funcionan en el país y la fuente del financiamiento de esos sistemas.

Por último en el capítulo tres presento las propuestas de Reformas al Sistema Previsional de Guatemala para la solución de la problemática de la Seguridad Social; al respecto, por la naturaleza de la presente investigación decidí presentar únicamente tres de ellas, precisamente por la importancia de las mismas.

Realizó también un análisis a la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y una serie de comentarios a los artículos que se pretenden reformar.



Al final de éste capítulo formulo las conclusiones a que llego con la realización de la presente investigación, así como las recomendaciones que creí pertinentes y que pueden llegar a realizarse para resolver la problemática que afecta a la Seguridad Social en Guatemala.

Espero que el presente trabajo sirva de motivación a los sectores de personas que involucra la Seguridad Social, ya que son precisamente ellos los que se verán afectados si se realizara la reforma que es impulsada por la vicepresidencia de la República, por lo que les motivo para que participen en la tarea de encontrar la mejor solución a la problemática de la Seguridad Social, ya que es evidente que la misma deberá ser reformada, por lo cual es necesario que la reforma que se haga sea en beneficio de las personas que fueron la inspiración para crear la Institución de la Seguridad Social en Guatemala en el año de 1946, como lo son los trabajadores.

Finalizo con mi agradecimiento sincero a las personas que de una u otra forma colaboraron con la suscrita a la elaboración de éste trabajo, el cual considero que no ha quedado agotado con la presente investigación.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



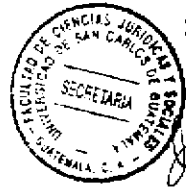
CAPITULO I
LA PREVISION SOCIAL, LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE
PENSIONES

PRIMERA PARTE
LA PREVISION SOCIAL

1.1. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PREVISION SOCIAL:

Indudablemente, la vida le depara a los seres humanos en el transcurso de la misma, riesgos y contingencias que provocan la disminución de su capacidad o pérdida de la misma. Esto motiva al hombre a contemplar dentro de sus aspiraciones el poder prevenirse contra esos riesgos y contingencias que en un momento determinado de su vida se presentaran; por tal razón, el hombre trata de erradicar la miseria, atenuar el dolor, darle protección al débil o establecer niveles elevados y estables de vida para las masas. También busca el desarrollo de las organizaciones creadas para defender los intereses comunes y mayoritarios contra el poder económico, a través del Cooperativismo, el Sindicalismo, el Movimiento Universitario, que son los medios con los cuales la sociedad trata de establecer condiciones decorosas y estables de vida material para todos los hombres.

Todo lo mencionado anteriormente y con el apoyo de la acción tutelar del Estado para ayudar a los menos dotados económicamente, es precisamente de donde toma su fundamento la Previsión Social, que según el tratadista mexicano Mario de la Cueva citado por el Licenciado Herold Vitello Fuentes Mérida en su tesis de graduación nos dice que la "Previsión Social tiene que responder a las necesidades y aspiraciones del hombre trabajador por ser



hondamente humana, puesto que lo educa para ser un buen trabajador, cuida de su integridad y de su salud a lo largo de su vida y lo recoge en la adversidad cuando los años o un infortunio lo incapaciten para el trabajo. La Previsión Social es el contenido de una actividad social, pero no ha surgido de la nada, su historia es la historia de la beneficencia, de la caridad y de la asistencia pública, debido a que su fundamento es múltiple.

En primer lugar con la nueva concepción del Derecho del Trabajo que es un Derecho Humano, hecho por y para el hombre, su propósito es resolver el problema de las necesidades del laborante.

En segundo lugar, con el nuevo concepto de la sociedad y de la solidaridad social ya que la sociedad no es creación artificial de los hombres, cuyas leyes primordiales son la ayuda, la solidaridad y la cooperación. La sociedad debe exigir a sus hombres que trabajen y a cambio de su trabajo les asegure el presente y el futuro.

En tercer lugar el cambio operado en las empresas, en donde el trabajador no tenía más derechos que los estrictamente derivados de su contrato de trabajo, hoy en cambio el trabajo y el capital tienen derechos propios; la empresa debe producir lo necesario para formar un fondo y asegurar al trabajador su presente y su futuro". (1)

Para estudiar el origen de la Previsión Social, debe remontarse a los orígenes de la propia humanidad, puesto que cuando vivían en la época primitiva los hombres no conocían la Previsión Social propiamente dicha, sino que más que todo en ese tiempo se manifestaban acciones que conllevaron destacar el ahorro para el bienestar de un grupo familiar, mismo que con la

(1) Tsch: La Previsión Social, Harold Vitalio Fuentes Mérida, Octubre de 1980. Páginas 4 y 5.

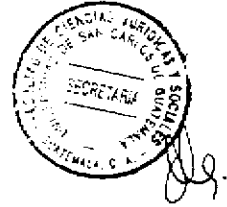


evolución del tiempo y principalmente dentro de un periodo de ideas liberales, se estableció formalmente, situación que a la fecha se ha estado notando con la implementación de un régimen de modernización que lleva implícito una forma de neoliberalismo o liberalismo.

Los orígenes de la Previsión Social, pues deben concretizarse en resumen, en que la misma era una función del Estado, pues no podría surgir de una función de los Patronos, establecida en los contratos de trabajo, debido a que en esos tiempos y el avance que han tenido en la actualidad los Derechos Humanos, las luchas de trabajadores y de organizaciones de trabajadores, las víctimas en los lugares de trabajo en el ámbito mundial, hicieron que la Previsión Social, surgiera como su nombre lo indica, de las necesidades sentidas por la propia sociedad que en su mayor parte la conforman la clase trabajadora. Los riesgos que en ese tiempo se manejaban más abiertamente y que eran comúnmente identificables fueron los de la adversidad, la vejez y la muerte, prevaleciendo posteriormente una etapa denominada como el Mutualismo y el Cooperativismo.

El Mutualismo se entiende, según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, como "El movimiento de recíproca ayuda que se traduce en las mutualidades, y éstas a su vez se establecen como un régimen de prestaciones mutuas que sirve de base a determinadas asociaciones y cuya importancia proviene de la posibilidad de que varias personas unidas por intereses comunes, atienda a los mismos, mediante las aportaciones que hacen para cubrir los riesgos o necesidades que afectan a todos ellos". (2)

(2) Diccionario De Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Manuel Ocorio. Editorial Haliasta SRL, 1978, Página 475.



El mismo Diccionario establece que Cooperativismo se designa “a la tendencia o doctrina favorable a la cooperación en el orden económico y social, que tiene su manifestación en el acercamiento de las personas o de grupos de ellas para la realización de su ayuda recíproca en el cumplimiento y obtención de determinadas finalidades. El Cooperativismo alcanza tales fines mediante la formación de sociedades cooperativas o de organismos mutuales, representativos de una forma de Cooperativismo”.⁽⁵⁾

Posteriormente a que éstas dos grandes instituciones se establecieran en ésta etapa y que se consideran sumamente importantes para la consolidación de lo que se entiende en la actualidad como Seguridad Social, surge la idea de Asistencia Pública después de la Revolución Francesa, cuya función también estaba a cargo del Estado. Esta conceptualización se manejó más por el paternalismo que el Estado ejercía en la población, principalmente aquella que se consideraba de niveles bajos y que tendía en el ámbito general, a proteger mediante programas sociales, a los trabajadores y a los grupos sociales necesitados.

1.2. DIFERENCIAS ENTRE PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL:

Para algunos autores, entre Previsión Social y Seguridad Social solo existen diferencias de grado de mayor desarrollo por parte de la segunda, ya que en el fondo de ésta última sería la culminación de aquella y tendería a sustituirla. Otros manifiestan que la Previsión Social es un sistema costado principalmente por trabajadores y empleadores, mientras que los costados por la colectividad sería el sistema de Seguridad Social. Y hay quienes sostienen que

⁽⁵⁾ *Ibidem* Página 176.



la Previsión Social constituye uno de los medios más importantes para realizar la Seguridad Social.

Manifiestan otros autores que las diferencias entre estas dos disciplinas parten de que la esfera de la Seguridad Social es de mayor amplitud que la Previsión Social, representando esta última un mayor contenido que los Seguros Sociales, los cuales cumplen algunos objetivos de la Previsión Social.

Concretamente la Seguridad Social ampara al hombre por ser componente de la sociedad y la Previsión Social determina prestaciones para el caso de producirse ciertas contingencias, de allí deviene el hecho de pensar que "Prevenir" no es lo mismo que otorgar "Seguridad"; se previene ciertos riesgos o eventualidades.

Ahora en cuanto a la Seguridad Social esta le procura a los individuos los medios necesarios para que puedan desenvolverse dentro de las condiciones de vida en un lugar y tiempo determinados. Incluye la Previsión Social todas las disposiciones legislativas y de iniciativa particular tendientes a asegurar al individuo frente a determinados riesgos, situaciones o eventualidades que puedan vedarlo de sus ingresos, tornándolos insuficientes o disminuir su capacidad. Por lo significativo de los Seguros Sociales y de los Sistemas Previsionales para un elemento fundamental y tan numeroso como el de los trabajadores, la Previsión Social tiende a emplearse como sinónimo de todo lo que integra a la Seguridad Social.

Nosotros compartimos la idea que las diferencias entre las dos instituciones es de grado, es decir que guardan jerarquía entre sí, pero tales diferencias son muy complejas.

En resumen la Seguridad Social protege al hombre por ser parte de la sociedad y le facilita los medios necesarios para que pueda desarrollarse o mejor



dicho desenvolverse dentro de las condiciones de vida; en tanto que la Previsión Social concretiza prestaciones para el caso de que se den ciertas contingencias, ya que prevenir no es lo mismo que otorgar seguridad.

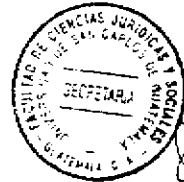
1.3. DIFERENCIAS ENTRE PREVISION SOCIAL Y SEGURO SOCIAL:

Otra institución análoga a la Previsión Social lo constituye el Seguro Social y que para lograr establecer las diferencias entre estas dos instituciones, partiremos del concepto de Seguro que desde el punto de vista económico-jurídico "es el contrato aleatorio, por el cual una de las personas (el asegurador), se compromete a indemnizar los riesgos que otra (el asegurado) sufre, o a pagarle determinada suma a esta misma o a un tercero (el beneficiario), en caso de ocurrir o no ocurrir el acontecimiento de que se trate, a cambio del pago de una prima en todo caso. Este seguro no hay que confundirlo con el Seguro Social, ya que este es uno de los Sistemas Previsionales y Económicos que cubren los riesgos a que se encuentran sometidos ciertas personas, principalmente los trabajadores, los riesgos que estos inicialmente tenían se pueden resumir en dos: quedarse sin trabajo; y el sufrir alguna lesión física o psíquica por la prestación de sus servicios".⁽⁴⁾

Desde el punto de vista jurídico, el Seguro Social viene a constituir el contrato bilateral en el cual una institución se obliga a resarcir daños sociales que se producen en la colectividad. Concretamente el fin del Seguro Social consiste en la defensa de los egresos del trabajador frente a los riesgos a que se encontrará expuesto.

La Previsión Social tiende a asegurar a los trabajadores una vida futura en condiciones semejantes a la que conducen en los años de trabajo; también

(4) Tesis: La Previsión Social. Harold Vialto Fuentes. Octubre de 1980. Páginas 33 y 34.



proyecta y asegura al hombre en su vida presente y asegura ese presente hacia el futuro, pero en los dos momentos existe una sola meta: el reconocimiento del derecho del hombre a vivir como el ser que ha hecho la historia y construirá el mañana.

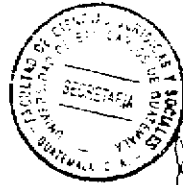
Hay algo especial en la Previsión Social que le da un toque o mejor dicho un tono de grandeza, porque su fundamento último reposa en el principio, al que se refiere el tratadista mexicano Mario de la Cueva "de que quien entrega a la economía todo lo que tiene, quiere decir su único patrimonio natural, que es la energía de trabajo con la que viene al mundo, tiene el derecho a que la economía le devuelva todo lo que necesita para vivir hasta su último día, o en una fórmula breve: el hombre que entrega a la economía todo lo que la naturaleza le ha dado, tiene derecho a recibir todo lo que la naturaleza le exige para poder vivir, lo mismo en su presente que en su futuro".⁶⁹

Otra diferencia que podemos establecer es que los primeros Seguros Sociales, fueron aplicados naturalmente a los trabajadores subordinados por las personas que se encuentran mas expuestos a caer en la pobreza, particularmente a los asalariados de las fábricas, debido a la inseguridad del empleo. En tanto que la Previsión Social fue para todos los trabajadores tanto subordinados como independientes.

1.4. DE LA PREVISION INDIVIDUAL A LA PREVISION SOCIAL:

La palabra Previsión según el Diccionario de la Real Academia Española, citado por el tratadista Mario de la Cueva en su libro "El Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo" dice que es "acción de disponer lo conveniente para

⁶⁹ Mario de la Cueva, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo II. Pág. 19



atender a contingencias o necesidades previsibles".⁽⁶⁾ Lo anterior nos ofrece una primera definición "La previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se presenten, esto es, la previsión es el trasplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro, a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia, o en una fórmula breve: La seguridad de la existencia futura, todo lo cual, producirá la supresión del temor al mañana".⁽⁷⁾

En la doctrina relacionada con el Derecho de Trabajo, se mencionan diferentes Sistemas de Previsión y estos se clasifican en cuatro: Un sistema individual, que es el ahorro, los sistemas colectivos, que es la mutualidad y el seguro privado, y un sistema social doble, que es la contratación colectiva entre trabajadores y empresarios y la Previsión Social, en el sentido estricto del término.

"El sistema individual y los sistemas colectivos se unen en un aspecto básico, que es el de su voluntariedad: en el ahorro, el hombre que lo practica puede iniciarlo, suspenderlo o ponerle fin libremente; y en el seguro privado, cada persona puede retirarse del grupo del que forma parte o de la institución aseguradora. Pero se aparta sensiblemente el uno de los otros, porque si bien persiguen una finalidad común, satisfacer la necesidad futura, mientras el ahorro es un asunto estrictamente individual, la cuestión que se proponen

(6) Ob. Cit. Pág. 12.

(7) Ob. Cit. Pág. 12 y 13.



resolver los sistemas colectivos, ya no es el problema particular de la necesidad de una persona determinada, sino de los miembros de grupos mas o menos numerosos o de un número indeterminado de personas, cuyo único punto de unión se da en la mutualidad o en la institución aseguradora.

A diferencia de los sistemas descritos, las dos subespecies de la Previsión Social son una decisión política y jurídica fundamental, adoptada por los pueblos en sus constituciones o leyes ordinarias para suprimir el estado de necesidad futura de los hombres. Desde su aparición constituyen derecho imperativo, por lo tanto, son instituciones cuya vigencia y aplicación no dependen de la voluntad de los posibles beneficiarios, sino de los contratos colectivos, que son derecho objetivo imperativo o de la constitución y las leyes".

(8)

1.4.1. EL SISTEMA INDIVIDUAL DE PREVISION:

Este sistema esta representado por el ahorro y marcha unido a la concepción individualista de la vida social, una de cuyas manifestaciones, consiste en hacer al hombre responsable único de su presente y de su futuro, de tal manera, que cuando llegan los años de la vejez o invalidez, debe apoyarse en sus previsiones de años anteriores; sin embargo, este sistema ha sido muy favorable para los grupos sociales cuyos ingresos les proporciona excedentes que son sumamente reservables, pero como podrían ahorrarse aquellas personas dentro del sector trabajador que mantienen y mantendrán por muchos años de no adoptarse las medidas necesarias, salarios no acordes a la realidad y que cubren escasamente lo que es alimentación y vestido.

1.4.2. LOS SISTEMAS COLECTIVOS DE PREVISION:

(8) Ibidem: Página 11.



La idea individualista de la vida humana y social ha sido y es todavía, la opinión de los hombres y las clases poseedoras de la tierra y de la riqueza, porque ellos pueden satisfacer por sí mismos sus necesidades tanto presentes como futuras. Pero en cambio, aquellas clases que no poseen la riqueza, que sienten su impotencia en el presente y viven con el temor al futuro, se dan cuenta que solos, es decir individualmente, no podrán resolver el problema de su necesidad. De ahí es que desde tiempos remotos se practique la Mutualidad.

Los sistemas colectivos de previsión son los métodos empleados por asociaciones o por fundaciones o instituciones públicas o privadas, que se proponen cooperar a la solución del problema de la necesidad, presente y futura de sus miembros o de los seres que no son autosuficientes económicamente.

Es importante señalar las diferencias que existen entre el ahorro y los sistemas colectivos de previsión dentro de ellas están las siguientes:

- a) La primera diferencia es que en el ahorro, la persona que lo practica actúa por sí y para sí, es decir, el ahorrador es a un mismo tiempo, asegurador y asegurado de sí mismo, mientras en los sistemas colectivos las aportaciones personales se dirigen a un fin común, que es la satisfacción de la necesidad de todos los miembros del grupo.
- b) La segunda diferencia se da en el hecho de que en el ahorro, el titular del derecho usa los fondos libremente para satisfacer su necesidad; mientras en los sistemas colectivos, la cobertura de los riesgos se efectúa por un tercero, es decir por la mutualidad o la institución aseguradora, que son quienes reciben, administran y distribuyen las aportaciones.
- c) La tercera diferencia se da en que en el ahorro, la persona que lo efectúa puede disponer únicamente de la suma de dinero que hubiere ahorrado, en tanto en los sistemas colectivos la mutualidad o la institución aseguradora



satisface la necesidad aún cuando las cotizaciones recibidas sean menores que el costo de la cobertura de la necesidad.

- d) Una cuarta diferencia la encontramos en la condición que guardan los fondos destinados a satisfacer la necesidad de los posibles beneficiarios, ya que a diferencia de lo que pasa en el ahorro, en los sistemas colectivos, por una parte poseen un destino fijo y predeterminado, de tal manera que no pueden emplearse para finalidades distintas, y por otra, si bien los mutualistas o asegurados pueden retirarse de la institución, no pueden exigir se les devuelvan las aportaciones que hubieren efectuado.
- e) La quinta diferencia que se da es que en la previsión colectiva, en cuanto a los mecanismos protectores comprendidos en ella, presentan algo en común que permite colocarlos bajo un mismo apartado; por un lado ofrecen una dilación de las cargas liberadoras de necesidades sociales entre todos los miembros del grupo, diferenciándose así de la previsión individual, en la que cada individuo había de sostener por sí mismo la carga de sus necesidades sociales.

Después de haber realizado las diferencias que se dan entre el ahorro y los sistemas colectivos de previsión, es conveniente señalar las diferencias que se dan entre la Mutualidad y el Seguro Privado. Uno de los tratadistas que las puntualizó con verdadera maestría es Almanza Pastor, citado por Mario de la Cueva ⁽⁹⁾ y que son las siguientes:

- a) En la mutualidad, cada uno de los miembros de la comunidad es, de un lado, asegurado, por cuanto recibirá los beneficios al presentarse la necesidad, y

(9) Ob. Cit. Páginas 15 y 16.



de otro, es asegurador, ya que contribuye al fondo común que se usará para cubrir la necesidad de todos los comunitarios. En el Seguro Privado, cada una de las personas que lo suscribe es únicamente asegurado frente a la institución aseguradora; por lo tanto, el asegurado, con total independencia de otros asegurados, contrata con un tercero que se obliga a cumplir una prestación en el caso de que aparezca el estado de necesidad. La diferencia se traduce en una fórmula: en la mutualidad estamos delante de un principio de confraternidad; en el Seguro Privado ante un negocio jurídico privado.

- b) Por otra parte, la mutualidad no persigue fines lucrativos a diferencia de las instituciones de seguros que persiguen la obtención de una utilidad. De ahí que concluya Almanza Pastor diciendo que la Mutualidad pertenece al Derecho Civil y el Seguro al Derecho Mercantil.

1.4.3. LA IDEA DE LA PREVISION:

Con la idea de la Previsión Social llegaron a la cúspide de la evolución de las tendencias del siglo XIX a asegurar a los trabajadores una vida futura en condiciones semejantes a la que conducen en los años de trabajo, lo cual fue una bella y grandiosa transformación, que tuvo que deteriorar los principios de la responsabilidad del Derecho Civil e imponerse a la idea individualista de la vida social y al Liberalismo económico y político. Importante es notar que la idea de la Previsión Social es la seguridad futura del trabajo, es decir, proyectar y asegurar en la vida del hombre el presente así como ese presente proyectarlo y asegurarlo hacia el futuro.

Con el surgimiento de la Previsión Social, cuyo sistema fue regulado con carácter obligatorio tanto para los empleadores como para los trabajadores, se dio un gran paso en la historia de la humanidad, puesto que el sector trabajador



se constituye en todo el país como el motor que mueve el desarrollo de los pueblos y que significa que dentro de este rubro se encuentra la mayoría de la población, dando como resultado el casi fin del individualismo y provocando en los países dadas las circunstancias políticas y sociales fundamentalmente imperantes, la creación del Sistema de Previsión Social en un inicio en muchos países con carácter público es decir, considerado como una obligación del Estado de brindar, subvencionar y fortalecer la Previsión Social.

Por lo anterior, dentro de los cambios que se han dado a través del desarrollo de la Previsión Social, así como dadas las circunstancias en que se encontraban las organizaciones de los trabajadores tanto a escala nacional como mundial, y en nuestro caso, por los cambios significativos que se dieron en 1944 dentro de la sociedad, la Previsión Social como tal ya no se convertiría en un regalo de los propietarios de los medios de producción, sino que en una conquista ganada por los trabajadores y demás sectores de la población organizada que se concretizó en nuestro caso, con el surgimiento del Código de Trabajo y mas específicamente con la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ya que anteriormente al año de 1944 las leyes de carácter social que se emitieron fueron muy limitadas y hasta cierto punto ineficaces a favor de quienes se emitían y es así como fue consagrado en la Constitución de 1945 en el artículo 63 el cual decía:

“Artículo 63. Se establece el Seguro Social obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor. Comprenderá por lo menos seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes



de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, obreros y el Estado".⁽¹⁰⁾

1.5. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA PREVISION SOCIAL:

- a) **La Previsión Social debe ser cumplida a través de instituciones creadas legalmente por el Estado que garanticen su organización, funcionamiento, eficacia, etc.**
- b) **La Previsión Social constituye el enlace dentro de la relación de trabajo entre los patronos y los trabajadores que garantice a éstos últimos la seguridad laboral frente a los riesgos en caso de enfermedad, accidentes de trabajo, muerte, invalidez, etc.**
- c) **Debe existir equidad y justicia en cuanto a las aportaciones para el funcionamiento de las instituciones creadas, por parte de los empleadores y trabajadores.**
- d) **La Previsión Social no solo debe cubrir aspectos de seguridad frente a los riesgos de los propios trabajadores asalariados y quienes aportan al mismo, sino que debe cubrir aspectos de salud y seguridad a su grupo familiar.**

SEGUNDA PARTE

LA SEGURIDAD SOCIAL

1.6. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

Como se ha puntualizado en varios textos literarios relativos al tema del Derecho Laboral o de Trabajo, no fue hasta en la época de la Segunda Guerra Mundial que se concretó la idea de la Seguridad Social en el ámbito mundial y

(10) *Tema: El Régimen de Pensiones en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Invalidez, Vejez y Sobrevivencia.* Roberto Eduardo Rivera Alvarez. Agosto de 1970. Pág. 18.



en este caso enfocado directamente a lo que era la Seguridad Social de los sectores de trabajadores, sino mas bien una idea de asistencia social, dadas las circunstancias y efectos producidos por la guerra.

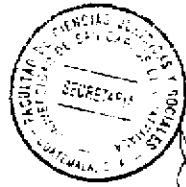
La Seguridad Social es un conjunto de medidas destinadas a garantizar, en la sociedad una protección adecuada contra ciertos riesgos a que está expuesta toda persona. Al respecto de la Seguridad Social la Organización de Trabajo OIT, señalando las normas mínimas y los objetivos de ésta, afirmaba en el año de 1951, que la Seguridad Social se propone asegurar a cada trabajador o persona a su cargo, por lo menos, medidas de subsistencia que le permitan hacer frente a cada contingencia que origine la pérdida involuntaria de ingresos del trabajador o que los reduzca de tal manera, que no pueda cubrir las necesidades de su familia.

Dentro de la evolución de la Seguridad Social podemos señalar las etapas siguientes:

A) FORMAS DE PROTECCION INDIFERENCIADA:

Esta etapa comprende desde sus orígenes hasta la aparición de los Seguros Sociales. En esta época cabe destacar el aborro como actividad individual, como previsión ante la adversidad, la vejez y la muerte. Pero sobre todo deben mencionarse el Cooperativismo y el Mutualismo, a los cuales nos hemos referido anteriormente.

Posteriormente a que se dio la Revolución Francesa, empezó a aplicarse la idea de asistencia pública, como una función a cargo del Estado para mitigar las necesidades de los pobres; pero tal asistencia resultó ser un auxilio incompleto e inadecuado para la supervivencia decorosa del necesitado, que no tuvo tampoco en el Mutualismo respuesta suficiente a las necesidades sociales, que se convirtieron cada vez más penosas.



También podemos señalar que en aquel tiempo se buscaron soluciones en los Seguros Privados y en cierta forma la responsabilidad civil establecida en los Códigos correspondientes, vino a señalar el inicio de la respuesta empresarial, frente a ciertos daños que podían ocurrir a los trabajadores en la prestación de su trabajo.

B) NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS SEGUROS SOCIALES:

Se inician en 1883 cuando en Alemania, siendo canciller Otto Von Bismarck, surge el primer seguro social. Este se refería a la enfermedad y fue completado al año siguiente con un seguro de accidentes del trabajo y en junio de 1889 con el de invalidez y vejez. Indudablemente que estos fueron los comienzos de una Seguridad Social legalmente establecida para el pueblo alemán que fue donde por primera vez se dio la Seguridad Social; por la historia sabemos que evidentemente la intención de Otto Von Bismarck fue la de contrarrestar el movimiento alemán social económico que se gestó durante el gobierno del Káiser Guillermo I.

En esta etapa es cuando se inician las legislaciones de carácter nacional y obligatorio, cuando los Estados fueron comprendiendo que el Estado tiene una función social y que uno de los medios de cumplir ésta es por medio de imponer medidas de previsión colectiva a favor de la comunidad. Tales legislaciones comprenden especialmente, a los trabajadores asalariados, las cuales parten de los siguientes principios:

“1) El salario es la única fuente de ingresos del trabajador, por lo que todo hecho que implique pérdida o disminución temporal o permanente de aquél, causa a éste y a su familia perjuicios trascendentes. En consecuencia debe asegurarse al trabajador, hasta cierto límite, contra todos los riesgos sociales



como enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y otros que al ocurrirle, le afecten el salario.

- 2) El sistema de los Seguros sociales debe estar alimentado no-solo por las contribuciones de sus beneficiarios directos, los trabajadores, sino, también, por las contribuciones de sus beneficiarios indirectos: los Patronos y el Estado.
- 3) Se trata de proporcionar los beneficios al monto de contribuciones de cada cual y no a sus necesidades o mejor dicho, a lo que la sociedad realmente necesite que se le dé al respectivo beneficiario. Un ejemplo típico que ilustra esta cuestión es el caso de las pensiones de vejez.
- 4) Aunque haya una coordinación con los servicios asistenciales y sanitarios del Estado, siempre existe, durante esta etapa, una separación entre aquellos y los de los Seguros Sociales, entre otras razones, porque la esfera de acción de éstos últimos se limita a un solo sector de la población, la clase trabajadora".

(11)

Dichos seguros eran obligatorios, de origen legal, gestionados por entes públicos y dirigidos a proteger necesidades sociales, derivadas de los riesgos que afectarían a los individuos legalmente determinados, empezando por los trabajadores asalariados.

C) SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL:

Principia en la década del 30 y tiene especial manifestación después de la Segunda Guerra Mundial.

La difusión en esta materia lo produjo el llamado "Plan Beveridge" revelado en Inglaterra por una Comisión interdepartamental de Seguros Sociales, que

(11) Al varado H. Juan Virgilio. Ponencia sobre la Legalidad de los Proyectos de Reformas al Régimen Provisional de Guatemala. Pág.2.



dirigia precisamente Sir William Beveridge, con la idea de proponer reformas al sistema vigente. El referido plan afirmó la unidad del seguro y se propuso suprimir los estados de necesidad por medio de una mejor distribución de la renta, con beneficio para toda la población.

En esta etapa, concretamente debe existir un compromiso en hacer justicia individual como pasa en los regímenes de ahorro y en el Seguro Privado, dando o intentando dar al asegurado una pensión de vejez representativa del valor actuarial de sus propias contribuciones, la Seguridad Social pretende hacer justicia social otorgando a todos los cotizantes una pensión pareja, de carácter mínimo, que tiene la doble ventaja de dar protección a quien la necesita por el hecho objetivo de necesitarla y no por la razón subjetiva de habérsela ganado y de fomentar simultáneamente los hábitos de ahorro y de esfuerzo individual, puesto que, la protección es mínima y no aspira con realismo, a convertirse en una solución universal susceptible de garantizar a todos los trabajadores de un país un descanso a base de un ingreso que los cubra contra todas las eventualidades que les puedan ocurrir cuando lleguen a determinada edad.

En tal sentido cobran particular importancia los principios de Solidaridad y Subsidiaridad que conlleva la Seguridad Social, por lo que es conveniente recordar que Solidaridad significa en cierta medida "aplicar una interdependencia entre los individuos, con la indispensable necesidad de compartir algo de lo que se tiene, claro que dentro de límites adecuados, redistribuyendo de esa manera, la riqueza, lo que no siempre se comprende suficientemente. Es una solidaridad que trasciende a los grupos (Empresariales, rama profesional, gremios) para comprender a todos los habitantes activos de la población, sin perjuicio de que como complemento se usen otros medios. Dicha solidaridad se asienta en dos grandes puntos que son: la cooperación entre



semejantes y la ayuda que se prestan los hombres. En consecuencia, realizaría es poner en práctica un deber colectivo, resultante de una ley natural. Sin embargo, a veces por egoísmo o por incomprensión, resulta difícil aceptar este principio y admitir la participación general en el combate a la necesidad, en proporción o en la medida de los recursos y posibilidades de cada uno, como una forma de distribuir los efectos económicos de las contingencias y de sus necesarias respuestas. En sí es una forma de cumplir con el principio genérico de justicia social". (12)

Con respecto a la Subsidiaridad debe asimilarse el hecho de que la Seguridad Social no se propone liberar al hombre de su obligación fundamental de realizar las previsiones necesarias para tratar de sobrepasar las contingencias sociales a que está impuesto, sino de socorrerlo, facilitarle, orientarlo para tratar de que coordinadamente, pueda satisfacer sus necesidades, aunque cierto es que los requerimientos superan sus posibilidades individuales. Las prestaciones que se dan no son de uso obligatorio, sino derechos que pueden o no ejercerse. Se manifiesta también la Subsidiaridad en la limitación de las respuestas que ofrece la Seguridad Social a las variadas contingencias, para no limitar la voluntad humana de aventajarlas o de saber que solo tendrá una colaboración complementaria.

Dentro de los antecedentes históricos de la Seguridad Social nos corresponde mencionar lo ocurrido en Guatemala y evidentemente no podía quedarse atrás y tomó en consideración aquellas ideas provenientes de Europa, fue así como a través del Decreto número 669 del 21 de Noviembre de 1906 Ley Protectora de Obreros, cuya finalidad era tratar con justicia social al obrero y al patrono,

(12) *Ibidem* Pág. 3.



propósitos que podemos apreciar en su parte considerativa, para que contribuya en el bienestar de sus empleados, dicha ley sentó la base de la Seguridad Social en Guatemala, el campo de aplicación de esta ley fue amplio porque abarcaba a toda la población guatemalteca, sin dejar a ningún sujeto sin protección.

Una finalidad de esta ley fue la de crear un Seguro contra riesgos profesionales y sus objetivos eran cubrir todo tipo de contingencias, incluyendo la idea de crear Cajas Cooperativas de Socorro para contingencias económicas del obrero.

Sin embargo esta ley careció de principios organizativos adecuados que permitieran proteger correctamente a los beneficiarios.

Implantada la idea de la Seguridad Social, se emitieron posteriormente otros decretos y acuerdos, entre los cuales podemos citar al Acuerdo Gubernativo 1907 este acuerdo proporcionaba auxilio de consulta prenatal y concedía leche a recién nacidos; el Decreto Legislativo 1434 que contenía disposiciones relacionadas con protección por accidentes o enfermedades, concesión de descanso pre y post natal a las madres, etcétera. También encontramos al Acuerdo Gubernativo del 18 de Enero de 1928 que aprobaba el reglamento para garantizar la salud de los braceros en las fincas; el Acuerdo Gubernativo del 20 de Febrero de 1929 que aprobaba los Estatutos de la Sociedad Protectora del Niño; el Acuerdo Gubernativo del 22 de Julio de 1931 que crea la Dirección General de Beneficencia Pública y Previsión Social; los Acuerdos Gubernativos del 21 de Abril de 1932 y 20 de Abril de 1938 respectivamente, relacionados con la autorización a Hospitales Nacionales para cobrar diez centavos diarios a los patronos, por cada trabajador que ingresara a ellos para su curación y el listado de medicinas contenido en el Acuerdo Gubernativo del 9 de Mayo de 1938.



Fueron también emitidos los Decretos Legislativos números 1811 del 30 de Abril de 1932 que otorgaba pensión vitalicia por vejez, incapacidades y sobrevivencia y el 116 del 22 de Mayo de 1945 que aprobó la Ley Constitutiva del Ejército para proteger a los militares con pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia, incapacidades temporales, acciones distinguidas y otras prestaciones.

Según técnicos en la materia todos esos Sistemas de Seguridad Social, se le han considerado mas que como medios de colaboración o ayuda, como Sistemas de Ahorro Obligatorio. A la par de tales sistemas, imperaron en Guatemala y aún en la actualidad, regímenes de Provisión Social establecidos en forma voluntaria por ciertas empresas o grupos coaligados de trabajadores.

Guatemala fue el primero en implantar un Régimen de Seguridad Social en el área de Centro América, aspecto digno de elogiar, aunque cierto es que se ha quedado a la zaga con respecto a otros países, pero siempre ha tratado de continuar con los lineamientos trazados desde el principio, a fin de seguir prestando los servicios necesarios, aunque obviamente con algunas deficiencias de distinta índole pero no porque sus principios en los cuales se fundan hayan fallado sino porque el Estado como tal y como patrono no ha cumplido con su obligación constitucional desde que el mismo nació, así también en cuanto a la obligación de los patronos particulares que han caído en la misma situación de no aportar la cuota que les corresponde y por las malas políticas empleadas en su funcionamiento.

Con los antecedentes anteriormente descritos, fueron los señores Oscar Barahona Streber y J. Walter Dittel, quienes presentaron ante la Comisión de Seguros Sociales nombrada por el Gobierno de la República de Guatemala, el uno de Junio de 1946 el estudio y resolución que les fueran encomendados, para implementar científicamente en Guatemala un régimen de Seguridad Social o



como lo expresaban en su informe "Un Sistema de Seguridad Social Obligatorio en Guatemala".⁽¹³⁾

Después de que la Comisión de Seguros Sociales de Guatemala, la que estaba integrada por los señores Licenciado José Rolz Bennet, Doctor Cesar Meza, Licenciado J. Antonio Reyes Cardona, conocieran del proyecto de resolución y del estudio, elevaron a consideración del Ministerio de Economía y Trabajo (que actualmente se denomina Ministerio de Trabajo y Previsión Social), el 15 de Septiembre de 1946 la estructura del Plan de Seguridad Social, junto con el proyecto de Ley, que según manifestaron, "se sienta sobre bases sólidas uno de los pilares fundamentales en que ha de descansar la independencia económica del pueblo de Guatemala", concluyendo que el estudio presentado por Barahona Streber y Dittel, fue compartido por la Comisión y que esperaba que, avenidos en ese espíritu y basados en la importancia que tiene la Seguridad Social por los beneficios que puede traer a la colectividad, sea aceptado y aprobado fundando un decálogo de principios fundamentales del Plan de Seguridad Social en Guatemala.

Tales principios han sido desde el principio de la Seguridad Social, las bases fundamentales de la misma así como su Ley Orgánica. Importante resulta hacerlos notar aunque algunos de esos principios no han sido considerados ni tampoco se les ha dado el valor que tienen, resulta entonces de suma importancia exponerlos sin entrar a explicarlos tal como lo hicieron los miembros de la Comisión. Estos Principios son los que enumero a continuación:

1) Dinamismo

(13) Barahona Streber, Oscar y J. Walter Dittel: Bases de la Seguridad Social en Guatemala, Guatemala, 1946. Pág. 5.

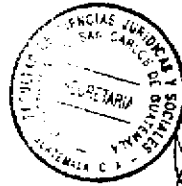


- 2) Respeto ilimitado a las exigencias técnicas del sistema
- 3) Adecuación del medio
- 4) Autonomía del Régimen
- 5) Ajeno por completo a toda política partidista
- 6) Eficaz en todos los órdenes de su actividad
- 7) Adherido a la colectividad
- 8) El Estado debe prestar toda la ayuda que sea necesaria
- 9) Estar inspirado por los más altos principios de Solidaridad Social
- 10) El elemento humano dirigirá sus destinos.

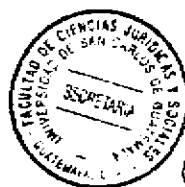
Algunos de estos principios parecen imposibles de alcanzar pero pretenden otorgar a los participantes del régimen el máximo beneficio social, para así lograr los fines que persigue el Sistema de Seguridad Social.

Luego de recibir el informe de los señores encargados de realizar el estudio sobre esta materia, la Comisión lo elevó a la consideración del entonces Ministro de Economía y Trabajo, el Proyecto de Ley que creaba una Institución denominada "Instituto Guatemalteco de Seguridad Social" y su Ley Orgánica que se concretó por medio del Decreto número 295 emitido por el Congreso de la República con base en dicho proyecto; el Congreso creó el ente y emitió la Ley que lo regiría, aduciendo en los considerandos de dicha Ley los siguientes motivos:

"1) Que por el abandono de gobiernos anteriores a la revolución del 20 de Octubre de 1944, prevalecían en Guatemala condiciones de atraso y miseria sociales que hacían imperativo adoptar medidas urgentes y necesarias para resolver paulatina y sistemáticamente el nivel de vida del pueblo;



- 2) Que ese mejoramiento se puede obtener si se instituye un régimen de Seguridad Social obligatorio para prestar protección mínima a toda la población del país basándose en contribuciones proporcionales a los ingresos de cada uno y distribuirlos en beneficio de cada contribuyente o a sus familiares que dependieren económicamente de él, en compatibilidad con el interés y la estabilidad sociales;
- 3) Que dicho régimen sea obligatorio para que tenga un verdadero sentido social, estimulando los esfuerzos de cada uno para el desarrollo del ahorro, la previsión y otras actividades privadas;
- 4) Que la Seguridad Social en Guatemala, puede resolverse adecuadamente por medio de los sistemas y programas adecuados, con la finalidad de obtener el máximo producto a favor de los desprotegidos y que esto es factible si se procede en forma gradual y científica, tomando en cuenta los intereses superiores y permanentes de la nacionalidad y no transitorios o circunstanciales;
- 5) Que el régimen de Seguridad Social debe ser eminentemente realista y sujeto a las posibilidades del medio en que se implante; tomando en cuenta a los grupos sociales y a quienes vaya dirigido, especialmente a la población indígena;
- 6) Que ese sistema obligatorio se desarrolle en un marco financiero posible y proporcional a los ingresos de cada parte interviniente, con la finalidad de alcanzar los objetivos previstos, así como que este régimen debe ser administrativamente unificado con los servicios asistenciales y sanitarios del Estado con todos los beneficios que otorgue, para impedir sistemas de Previsión Públicos o Privados que sustraigan a determinados sectores de la población; y



- 7) Que la Institución encargada de proporcionar la Seguridad Social, debe ser autónoma en lo económico, jurídico y funcional, fijando sus metas, objetivos, financiamiento y organización propias.

Todas esas consideraciones fueron concebidas derivadas de lo normado en el artículo 63 de la Constitución de la República, promulgada el 11 de Marzo de 1945 al cual nos hemos referido con anterioridad.

El fundamento constitucional fue ejecutado al aprobarse y emitirse el Decreto número 295 del Congreso de la República de Guatemala, el que fue publicado en el Diario Oficial los días 31 de Octubre, 1 y 4 de Noviembre de 1946.”⁽¹⁴⁾

1.7. REGULACIONES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

No fue sino hasta en el Gobierno del Doctor Juan José Arévalo Bermejo que se estableció el Seguro Social obligatorio, precisamente en la Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente el 11 de Marzo de 1945, la disposición Constitucional se reguló en el artículo 63 en que concretamente se estableció el Seguro Social obligatorio.

Luego en la Constitución de la República de 1956, se supera el concepto del Seguro Social regulado en la Constitución de 1945 ya que regula la Seguridad Social como obligatoria y normada por leyes y reglamentos especiales, dicha norma se estableció en el artículo 225.

Llegamos al año de 1965 en donde se promulga una nueva Constitución y es en el artículo 141 que se regula con mayor amplitud y propiedad lo relativo a la

(14) Tesis: Régimen de Seguridad Social en Guatemala, sus orígenes y Programas. Blanca Ealvina Castellanos Villagran, Agosto de 1991. Páginas 16, 17, 18 y 19.

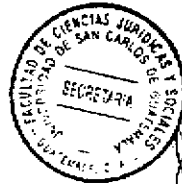


Seguridad Social al disponer que "Se reconoce el derecho a la Seguridad Social para beneficio de los habitantes de la República. Su régimen se instituye en forma nacional, unitaria y obligatoria y lo aplicará una entidad descentralizada con personalidad jurídica y funciones propias de conformidad con su ley y sus reglamentos especiales. El Estado, los patronos y los trabajadores, tienen la obligación de contribuir a financiarlo y a 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 dicte en esta materia, proceden los recursos administrativos y el Contencioso Administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que debe otorgar la entidad aludida, conocerán los tribunales de trabajo".⁽¹⁵⁾

Aquí observamos como el legislador Constitucional amplía más lo relacionado con la Seguridad Social en los siguientes aspectos:

- a) Reconoce el derecho a la Seguridad Social para beneficio de los habitantes de la República.
- b) Instituye su Régimen en forma unitaria y obligatoria.

(15) Alvarado H. Juan Virgilio. Ponencia sobre la Legalidad de los Proyectos de Reformas al Régimen Provisional de Guatemala. Pág. 4.



- c) Establece que lo aplicará una entidad descentralizada con personalidad jurídica y funciones propias de conformidad con su ley y sus reglamentos especiales, aunque concretamente no se refiere al IGSS.
- d) Con el propósito de garantizar el cumplimiento del pago de las cuotas y contribuciones por parte del Estado como patrono y como tal, ordena que el Organismo Ejecutivo consigne anualmente en el presupuesto general de ingresos y gastos, una partida específica para cubrir su cuota como Estado y como patrono para con el régimen de Seguridad Social. Reguló que dicha partida no podrá ser transferida durante el ejercicio y que será fijada de acuerdo con los estudios técnicos respectivos.
- e) Regula la posibilidad de que la entidad encargada de aplicar el régimen de Seguridad Social pueda contratar discrecionalmente con otras instituciones o personas los servicios que deba prestar por virtud de la ley.
- f) Regula también los recursos administrativos que proceden en contra de las resoluciones dictadas en esta materia y establece los Tribunales que deben conocer en materia de prestaciones.
- g) Resulta importante notar que algunos gobiernos que han ejercido el poder desde 1965 han incumplido con la obligación Constitucional de pagar la cuota que les correspondía como patrono y como Estado, al extremo que al presente año de 1998 la deuda del Estado es de Dos Mil Doscientos Millones de Quetzales.

Finalmente la Constitución de la República de 1985 actualmente en vigor, vino a completar lo desarrollado en la Constitución de 1965 al establecer en el artículo 100 "SEGURIDAD SOCIAL. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la Seguridad Social para beneficio de los habitantes de la nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. El



Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo. La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada. El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del Instituto. Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de Trabajo y Previsión Social⁽¹⁶⁾.

Las novedades que podemos observar con respecto a la norma Constitucional de 1985 son las siguientes:

- a) No solamente reconoce sino que garantiza el derecho a la Seguridad Social para beneficio de los habitantes de la Nación.
- b) Su régimen se instituye como función pública.

(16) Constitución Política de la República de Guatemala, decretada el 31 de Mayo de 1985. Páginas 17 y 18



- c) Establece que el Estado, los empleadores y los trabajadores tienen no sólo la obligación de contribuir al sostenimiento del régimen, sino también el derecho de participar en su dirección.

TERCERA PARTE

SISTEMA DE PENSIONES

1.8. ENFOQUES MODERNOS SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL:

1.8.1. EL SISTEMA DE REPARTO SIMPLE.

Uno de los regímenes financieros en los que se basan los sistemas de Seguridad Social en América Latina, es el régimen de Reparto Simple o de Caja, que según Milko Matijascic citado por Eduardo Antonio Velásquez Carrera "Es aquel en el cual las contribuciones de los afiliados activos se transfieren a los inactivos durante un mismo período de tiempo. En éste régimen el beneficio a ser recibido por el jubilado está definido por un monto proporcional a sus contribuciones".⁽¹⁷⁾

Este régimen presenta ventajas que proceden de su forma de organización, una de éstas ventajas es que facilita el inicio inmediato de operaciones, sin que sea necesario tener fondos previos. En caso de haber insuficiencia de recursos, para lograr el reequilibrio del sistema, es necesario realizar un ajuste en las tasas de cotizaciones de los afiliados. En esta modalidad financiera las pensiones son supeditadas a los salarios de los trabajadores activos, pues sus contribuciones representan una parte de ellos, las que son transferidas

(17) Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. El Régimen de la Seguridad Social en Guatemala, Editorial Universitaria, Octubre de 1997. Página 14.



inmediatamente a los jubilados. Esta modalidad se considera adecuada porque los planes de jubilación se destinan en general a los asalariados.

Las desventajas de este régimen dependen de la relación entre contribuyente y beneficiarios, cuanto más elevada sea esta relación, más bajas tienden a ser las cuotas pagadas, lo que conlleva realizar ajustes al sistema de manera más onerosa en caso de que se tenga que ampliar la cobertura de los riesgos sociales. Ahora en el caso contrario, cuando las cuotas necesitan ser elevadas, pero no se incrementan los beneficios en forma proporcional. Lo que sucede aquí, en el caso de encontrarnos con un envejecimiento de la población y un creciente desempleo estructural, el Sistema Previsional puede tomarse como inestable, en función de las presiones sobre el presupuesto fiscal, en el caso de existir insuficiencia en la recaudación. Esta problemática puede amenazar la expectativa de los asegurados en cuanto al derecho y al valor de las pensiones recibidas. Este sistema, han dicho que no ha sido efectivo en América Latina, es decir que ha sido un fracaso, ahora se hace necesario que analicemos si lo anterior es correcto o equivocado.

Sabemos que los regímenes de Seguridad Social en los países de donde proceden, la cobertura que tienen éstos abarca a toda su población. Pero por ejemplo el caso de los Estados Unidos de América es una excepción, no obstante, las esperanzas de Bill Clinton. Para nosotros resulta demasiado arrogante, pretender contar con regímenes de Seguridad Social como los que tienen los países desarrollados, porque nuestras sociedades y economías no son desarrolladas como aquéllas. Por supuesto que es lógico que tengamos como objetivo las doctrinas filosóficas empleadas y aplicadas en los países



subdesarrollados en los que la Seguridad Social no se ha universalizado y en los que su salud económica es manifiesta y que puede ser constatada.

El distinguido catedrático de Economía Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos de América, Doctor Carmelo Mesa-Lago, citado por Eduardo Antonio Velásquez Carrera nos dice que en "América Latina, la mayoría de Sistemas de Seguridad Social, presentan la problemática siguiente: Deficiencias estructurales, desequilibrios financieros, ineficiencias en la administración de los recursos humanos y financieros, ineficiencias en los modelos de atención, déficits fiscales y marcada disminución de la calidad y cobertura de los servicios. Este autor afirma que el sistema predominante en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, basado en el esquema de reparto, se instauró en un momento en que existía una gran masa laboral activa contribuyente, una baja proporción de pensionados, una esperanza de vida inferior a la actual y una mayor tasa de fecundidad, enfrenta graves problemas de déficit actuarial, dado el incremento registrado en relación entre el número de pensionados y los aportes activos, el afortunado incremento de la esperanza de vida y la transición demográfica". (18)

Según este autor, "dos terceras partes de la población latinoamericana están cubiertas por el régimen de Seguridad Social. Los países en los que ha alcanzado la universalidad de la cobertura, el régimen de Seguridad Social son Chile, Costa Rica y los países de habla inglesa en el Caribe. En cuanto al tema guatemalteco, habría que verificar la situación de los indicadores mencionados y también verificar si verdaderamente existen graves problemas de déficit actuarial, si la relación entre el número de pensionados/trabajadores activos se

(18) *Ibidem* página 15.



ha deteriorado seriamente y si el aumento de la esperanza de vida de los guatemaltecos ha sido importante en el país, ya que al presente se encuentra en los comienzos de transición demográfica. Corresponde además, aclarar en cuanto en que Sistema Previsional quedarán los programas de enfermedad, maternidad e invalidez, vejez y sobrevivencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; que según estudios realizados entre los años de 1980 y 1989 la relación de trabajadores activos|pasivos pasó de 220 por uno a menos 20.⁽¹⁵⁾

En cuanto a los Sistemas de Seguridad Social en América Latina, éstos han sido clasificados en tres categorías: Pioneros, Intermedios y Tardíos. Los países que han sido clasificados como Pioneros, en los que el régimen de Seguridad Social aparece entre 1920 y 1930 y que representaban el 15 por ciento, encontramos entre éstos a Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. Los países Intermedios que representaron un 26 por ciento del total, en estos aparece el régimen de Seguridad Social entre los años de 1940 y 1950, encontramos aquí a Bolivia, Colombia, México, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Por último están los países Tardíos que representan el 59 por ciento del total, en éstos el régimen de Seguridad Social, aparece entre los años de 1950 y 1960 encontrándose aquí a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Haití y la República Dominicana.

Un detalle que notamos en el estudio realizado por el Doctor Carmelo Mesa-Lago sobre las Reformas de Pensiones de Seguridad Social en América Latina, es que en ningún momento presenta el caso del Régimen de Seguridad Social cubano, que es conocido en el ámbito mundial por su eficiencia y cobertura universal. Como es sabido por la opinión pública mundial, que a pesar del

(15) Ob. Cit. Pág. 15.



bloqueo económico y del aislamiento al que ha sido sometido por parte de Estados Unidos; esta pequeña isla se ha convertido en exportador de servicios médicos a cualquier parte del mundo con la novedad de que su costo es menor que los servicios de la misma naturaleza, ofrecidos en otros países del mundo.

Razón por la que no podemos evitar de dejar de mencionar en este estudio sobre los regímenes de Seguridad Social en aquellos países con más éxito en cada categoría de las indicadas en el referido estudio, hubiera resultado verdaderamente útil, si no se hicieran comparaciones; porque querer comparar un país tardío con un pionero, no es visto como válido ya que si tomamos en cuenta el corto y el mediano plazo notamos que hay desventaja. Para el caso nuestro, es mucho mejor que aprendamos las lecciones de un país como Costa Rica que hacerlo de un país como Chile, porque el parecido o mejor dicho las semejanzas de la sociedad y economía costarricense frente a la sociedad y economía guatemalteca pudieran ser mayores y servirnos mejor que las eventuales semejanzas que puedan tenerse con la sociedad y economía chilena.

En cuanto a los programas prestados, en los Sistemas de Seguridad Social en América Latina y el Caribe, éste mismo autor afirma que entre el 78 al 97 por ciento se dedica a prestaciones, ya que hacen más énfasis en la medicina curativa que en la preventiva; que todos los países cuentan con programas de riesgos profesionales, pensiones, enfermedad y maternidad. Indica que sólo unos pocos países tienen programas de desempleo, entre los que se incluye a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay.

Los países que son pioneros utilizan la mayoría de su gasto a lo que son las pensiones, en tanto que en los países tardíos, éstos asignan la mayor parte del



gasto al programa de enfermedad y maternidad. Dice también que a la vez que la población envejece y el programa de pensiones madura, la parte del gasto asignada a pensiones crece, pero por problemas del régimen de financiamiento, la mayor parte del gasto asignada a pensiones está asociada por regla general con desequilibrios financieros.

En cuanto a esta situación todavía no es preocupante para nosotros en Guatemala, ya que de acuerdo con los "Estados Financieros del Instituto de Seguridad Social, para 1992 el Programa Enfermedad-Maternidad-Accidentes (EMA) registró un 42 por ciento de sus egresos por concepto de las prestaciones y su administración. A su vez el programa Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS), para el mismo año reportó un 46.2 por ciento de sus egresos como prestaciones que incluyen pensiones y gastos de entierro". (20)

En cuanto a las prestaciones, el referido autor, dice que en muchos países latinoamericanos se han dado excesos en la generosidad de las prestaciones, hay regímenes especiales para algunos grupos o una jubilación por vejez antes de cumplir la edad que se establece para la jubilación normal, en otros países la edad para jubilarse la mujer es cinco años menor que la del hombre, sin que se tome en cuenta que el promedio de vida de la mujer es de dos a cuatro años más.

Esto trae como consecuencia que el promedio de vida de un jubilado puede alargarse, lo que hace que el periodo de contribución sea similar al del retiro, cuando lo que debería pasar es que el promedio de vida del jubilado debería promediar más del doble que el periodo de contribución para que el sistema sea financiable.

(20) *Ibidem* Página 17.

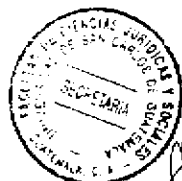


En el caso de Guatemala que su sistema de Seguridad Social, corresponde al de los países tardíos, las edades de jubilación son las más altas y ello porque la esperanza de vida del guatemalteco es la más baja de los tres grupos analizados; además tienen los menores promedios de vida pensionada.

En lo que se refiere a la generosidad de las prestaciones Mesa-Lago, citado por Eduardo Antonio Velásquez Carrera afirma que "En la mayoría de los países se usan los tres a cinco últimos años de servicios para promediar el salario base de la pensión (debido a la inflación, mientras menos años y más cercanos a la jubilación, más alta es la base y la pensión resultante), y en el régimen especial de Costa Rica es un año o el último mes. Por lo menos en cinco países el jubilado puede llegar a recibir una pensión equivalente al cien por ciento del salario promedio y en cuatro de ellos entre el 90 y el 95 por ciento. Por otra parte de acuerdo al ajuste de las pensiones, al costo de vida también se ha hecho en varios países de forma generosa, al menos hasta la crisis de los años ochenta. Por ello las condiciones anteriores constituyen un fuerte incentivo para el retiro anticipado, pues tanto mediante la pensión por antigüedad como la anticipada, el asegurado puede jubilarse al máximo de su actividad productiva, cobrar una pensión igual o aproximada a su salario y desempeñar otro trabajo legalmente o en el sector informal". (21)

Hay otros aspectos que son analizados por este autor y al respecto hace mención que en ocho países no se exige período de espera ni contribución para recibir el subsidio por enfermedad, solamente hasta con estar asegurado y tener empleo.

(21) Ob. Cit. Pág. 17.



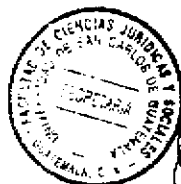
En otros países se otorgaban hasta hace poco prestaciones costosas. Todas esas generosidades constituyen un incentivo para fingir una enfermedad y cobrar los costos de las mismas.

En lo concerniente al financiamiento y carga económica de los sistemas de Seguridad Social existentes en América Latina y el Caribe, se realiza principalmente a través de contribuciones sobre la nómina salarial a través de porcentajes que pagan el asegurado y el empleador y en algunos casos el Estado como tercera parte, además de sus aportes como empleador, como en el caso de Guatemala, en que el Sistema de Seguridad Social es financiado con aportaciones de los patronos, trabajadores y el Estado en su calidad de patrono y como Estado.

En otros países el financiamiento se realiza con aportes que hace el Estado a través de impuestos específicos o costeadando parte del saldo negativo resultante o a través del otorgamiento de ayudas económicas.

Otra fuente de financiamiento lo constituye el producto de la inversión de los fondos de reserva.

En lo que se refiere a la parte que le corresponde al asegurado aportar al sistema de Seguridad Social, debe tomarse en cuenta, que con su aporte financia solo una cuarta parte de los costos de su protección y la mayor parte de los ingresos proviene del empleador y del aporte del Estado, lo que según estudios realizados puede tener un efecto regresivo en la distribución. Al respecto de éstas afirmaciones resulta provechoso contrastarlas con los datos disponibles para el caso de Guatemala, que según se reportó para el año de 1993 que de los ingresos obtenidos por el sistema de Seguridad Social, un promedio de 27.5 por ciento fueron aportados por los trabajadores; 51.5 por ciento fue aportado por



los patrones, 3.1 por ciento fue aportado por el Estado y un 18 por ciento correspondió a ingresos financieros. Podemos observar que el aporte del trabajador es menor y que los mayores aportes son hechos por el patrono y el Estado y que al final, el trabajador recibe mucho más de lo que contribuyó para su financiamiento. Aunque claro está que hay excepciones y en lo que se refiere al monto de las pensiones que reciben algunos asegurados en Guatemala es común ver que hay pensiones que no son acordes a la realidad económica que se vive, situación que amerita que se de un cambio en cuanto a esto porque no es digno que una persona que ha dedicado su vida, especialmente los mejores años de ella a trabajar y a aportar al sistema de Seguridad Social reciba una pensión que no le alcance a cubrir sus necesidades básicas.

Otro factor importante es con relación a la cobertura del sistema de Seguridad Social que según informes que se tienen han alcanzado básicamente a los asalariados urbanos y sus dependientes, a excepción de que en algunos pocos países se ha universalizado, en muchos de ellos no están incluidos los trabajadores por cuenta propia, lo mismo que el sector agropecuario. Algo que también ha sucedido en algunos países de Latino América y el Caribe es que han logrado notables adelantos en la extensión de la cobertura del sector rural como es el caso de Costa Rica, Chile y Uruguay que tienen programas de asistencia de pensiones que protegen al sector rural.

Otros países han logrado extender la cobertura del sistema de Seguridad Social a los campesinos mediante novedosos esquemas. En lo referente a la población pobre en América Latina ésta no está protegida por la Seguridad Social, la excepción son Costa Rica, Chile y algunos países del Caribe de habla inglesa, que sí lo hacen a través de la Seguridad Social.



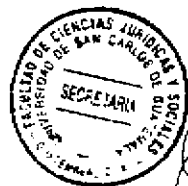
Para el caso de Guatemala, esta es una realidad muy notoria, ya que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social no otorga atención a las personas carentes de medios de subsistencia, es decir a la gente pobre.

1.8.2. CAUSAS QUE MOTIVAN REFORMAS A LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL AMBITO MUNDIAL.

1. Deuda externa.
2. Mala política económica de los gobiernos de turno.
3. A alza en las tasas de desempleo, crecimiento del mercado laboral informal.
4. Evasión del pago de impuestos que repercute grandemente en lo que es la Seguridad Social.
5. La moda mundial de innovar en modificaciones y cambios a las formas de intervención del Estado.
6. La inflación, tanto interna como externa ha provocado un aumento en los precios de los medicamentos y el equipo médico quirúrgico.
7. Otras.

En Guatemala, el Sistema de Seguridad Social es eminentemente público y como ya se apuntó, el régimen de Seguridad Social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como una entidad autónoma regulada a través de su Ley Orgánica, Decreto 295 del Congreso de la República y el artículo 100 de la Constitución de la República.

Las causas mencionadas también han influido en la crisis de la Seguridad Social en Guatemala, razones que han incidido en la caída de los ingresos del IGSS; y una de las causas que considero que ha influido en la crisis para el caso



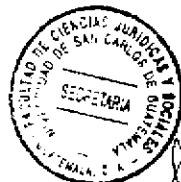
guatemalteco y que no se menciona en las enumeradas anteriormente es el incumplimiento de la obligación que tiene el Estado de aportar la cuota que le corresponde como tal y en su calidad de patrono, así como el incumplimiento de otros sectores que también deben contribuir como lo son los patronos, municipalidades, el Congreso de la República y otros.

Al respecto vale la pena hacer mención que recientemente salió a luz pública a través de los medios de comunicación, el hecho de que las cuotas que son descontadas a todos los trabajadores del Congreso de la República no llegan a las arcas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y que según investigaciones a la fecha algunas dependencias del Organismo Judicial han obtenido nuevos números de identificación patronal, con lo cual han dejado una deuda que saldar y que corresponde a un expediente que aún se mantiene abierto.

1.8.3. EL SISTEMA PREVISIONAL DE CAPITALIZACION:

Otro sistema en que se basan algunos regímenes de Seguridad Social es el régimen de Capitalización la manera como se constituye éste, es que a lo largo de un período de trabajo se forma un monto de dinero, para garantizar las pensiones del jubilado, quien recibe los beneficios de acuerdo con su esperanza de vida y en lo referente a la contribución que le corresponde aportar ésta es definida.

En este régimen la variable clave es la ganancia y los mercados de capitales, que según Milko Matijascic, citado por Eduardo Antonio Velásquez Carrera "Este régimen no es afectado por la coyuntura del mercado de trabajo y por las cuestiones de orden demográfico, como la relación entre contribuyentes y beneficiarios. En el caso del desempleo por ejemplo es posible dejar de

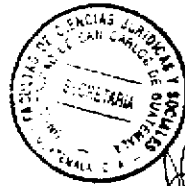


contribuir hasta que se encuentre una nueva colocación y si se jubila cuando las condiciones actuariales permiten imputarle una determinada renta. De lo anterior el asegurado puede optar a jubilarse antes o después de una determinada edad. Adicionalmente, esta modalidad puede ser una fuente de recursos abundantes, de largo plazo de maduración, que auxiliaría en la obtención de recursos para generar nuevas inversiones en la economía". (22)

Como desventajas de éste régimen se indican que existe una diferenciación entre la situación financiera de los jubilados y la de los trabajadores activos y en el caso de que se den rendimientos superiores a los que se esperaban, según las finalidades actuariales del régimen, hace que las condiciones de los jubilados puedan ser más ventajosas que la de los trabajadores activos, por lo que ésta situación puede originar presiones para obtener aumentos salariales, si hay existencia de empleo. Esta situación favorece a los trabajadores que podrían jubilarse con beneficios mayores de los que recibirían estando activos. Esto produciría que el trabajador no se sintiera estimulado a permanecer en el trabajo y engrandecería la lógica del rentista.

En el caso contrario, los jubilados podrían verse sujetos a severas restricciones para ingresar y ser recibidos en el régimen. Otra desventaja sería el resultado de la primera. La inseguridad provocadas podrían hacer que los contribuyentes, en el caso de que se de flexibilidad de la carga contributiva para fines de jubilación, que destinen montos excesivos para la provisión de sus propias jubilaciones, bajando la tendencia marginal a consumir en la economía y disminuyendo su nivel de actividades.

(22) Ob. Cit. Pág. 34.



1.9. SISTEMAS DE PENSIONES:

A través del tiempo se han adoptado diversos Sistemas de Pensiones relacionadas especialmente con lo que es la Seguridad Social, pero para efectos del presente análisis jurídico social, se enfocaran los Sistemas de Pensiones Públicos, Privados y Mixtos, haciendo un análisis de cada uno de ellos y al final citando un ejemplo del funcionamiento y eficacia o no de los mismos.

1.9.1. SISTEMA PUBLICO:

Aunque se dice que la Seguridad Social surge dentro del seno de una forma capitalista, el origen de esta se encuentra enmarcada dentro de una concepción materialista, socialista, sin embargo, el Estado como institución se ha hecho cargo de su funcionamiento en la mayoría de los países Latinoamericanos. Así también algunos tratadistas hacen mención que en lo que respecta a la Seguridad Social en la realidad, no es una actividad propia del Estado, ya que no se constituye como un servicio público, situación que ha sido motivo de discusiones. El Sistema de Seguridad es Público cuando la Seguridad Social la brinda el Estado a través de una institución específica, que para el caso de Guatemala lo hace a través del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Vale la pena resaltar que al declararse obligatorio por la ley la Seguridad Social, fue un gran avance en la creación del Seguro Social, y en la realidad guatemalteca, constituyó un beneficio para los trabajadores asalariados.

El siguiente ejemplo es el de Costa Rica que al igual que en Guatemala, tienen Sistemas de Previsión similares y que el mismo ha sido objeto de reformas o cambios no estructurales, es decir, aquellas que intentan mejorar el programa público de pensiones de la Seguridad Social, haciendo más estrictas



sus condiciones de adquisición, aumentando las cotizaciones y la eficiencia, reduciendo gastos, etc.

Sin embargo, al constituirse como un Sistema Público el de éste país, en lo que se refiere a la Seguridad Social en la actualidad se pretende como el caso nuestro, de implementar reformas estructurales, es decir aquellas que o bien sustituyen a la Seguridad Social por un programa de tipo privado o incorporan a éste último como componente integral del sistema o eliminan el monopolio de la Seguridad Social, creando programas paralelos privados. Estas reformas citadas son obligatorias, pero pueden crearse programas de pensiones complementarias voluntarias de administración pública o privada que se añaden a las pensiones de la Seguridad Social. Es decir que éstos programas, como su nombre lo indica son programas independientes que persiguen perfeccionar un programa ya existente.

A. PROGRAMA PUBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL DE COSTA RICA:

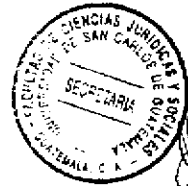
El mejor ejemplo de este modelo es el de Costa Rica, donde durante la década de 1980 y principios de la de 1990 se introdujeron reformas a su Instituto General de Seguridad Social (CCSS), para equilibrar su programa de pensiones, incluyendo:

1. Incrementos en las edades para pensión de vejez temprana de 55 para mujeres y 57 años para hombres a 60.5 para mujeres y 62.5 para hombres.
2. Elevación de la contribución salarial general e introducción de contribuciones escalonadas para desanjar la jubilación temprana, de tal



manera que mientras menor es la edad, mayor es el número de años de contribución y viceversa.

3. Medidas de control para disminuir la evasión y mora, así como convenios con el Estado para pagar deudas anteriores.
4. Políticas de ajuste y eficiencia para recortar el gasto administrativo, además de 1992 una ley cerró 17 de 20 programas de jubilación independientes de pensiones para funcionarios públicos, quienes disfrutaban de privilegios injustificables e incorporó tales programas al sistema general de la Seguridad Social (CCSS). Durante un período de transición los que estaban asegurados en los programas independientes mantienen sus derechos (pero deben pagar contribuciones), mientras que los que ocupen nuevos puestos en el servicio civil se incorporan automáticamente al Instituto General de Seguridad Social (CCSS) bajo condiciones y prestaciones uniformes.
5. En 1995 se restringieron fuertemente las condiciones de adquisición de los maestros públicos, se incrementaron sus contribuciones y se estableció un período de 10 a 15 años para la unificación total de éste programa a la Seguridad Social. Sólo quedan separados los programas de los poderes Judicial y Legislativo.
6. En 1995 se regularon los programas voluntarios de pensiones complementarias que habían comenzado a fines de los ochenta, pero éstos tienen escasa importancia.
7. En 1996 se está estudiando una reforma integral de las pensiones que incluye nuevos aumentos de las edades de retiro y la creación de un



programa complementario obligatorio con administración pública o privada. (2)

Al respecto de este sistema resulta apropiado hacer las siguientes consideraciones y lo primero que noto es que Costa Rica optó por realizar una reforma no estructural, es decir intenta mejorar el programa público de pensiones por lo que decidió hacer más estrictas las condiciones de la Seguridad Social aumentando sus contribuciones y algo importante también es que sentó las bases para resolver el problema de las pensiones independientes del sector público.

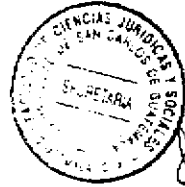
En segundo lugar, la cobertura de éste sistema es casi universal y funciona la Solidaridad mediante transferencias para la cobertura de los carentes de medios de subsistencia.

En tercer lugar, el costo del sistema es alto, porque se incrementó la contribución salarial, lo cual ha derivado en la consideración de una nueva reforma que pretende un programa complementario obligatorio. Resulta importante notar que Costa Rica no consideró en ningún momento trasladar los fondos de la Seguridad Social para su manejo a la iniciativa privada.

1.9.2. SISTEMA PRIVADO:

En la consolidación de la Seguridad Social en tiempos de la colonia, tuvo mucha influencia el cristianismo y el pensamiento social de la Iglesia católica, ya que intervenían en la creación de programas de ayuda a los trabajadores, principalmente en cuanto a los riesgos sociales como invalidez, vejez, accidentes de trabajo, muerte, etc. Sin embargo, dicha participación no fue suficiente para

(2) Las Reformas de Seguridad Social en América Latina. Sistemas Públicos, Privados, Mixtos y Paralelos. Dr. Carmelo Mesa-Lago. Universidad de Pittsburgh 1994. Págs. 4,5 y 6.



de trabajo, muerte, etc. Sin embargo, dicha participación no fue suficiente para el logro de una efficientización. Lo anterior, y la situación del Estado como institución en la que se basa su accionar en las políticas de los gobiernos de turno, en respuesta a las necesidades de los que ostentaban el poder y de la clase a que pertenecían y no de la satisfacción de necesidades de los miembros de una sociedad, fue decayendo y convirtiéndose en motivo de discusión de muchos políticos y del gobierno, enfatizando que existe la necesidad de reformar leyes que contribuyan a los cambios estructurales y no estructurales en lo que respecta en este caso al Seguro Social y al Sistema de Previsión Social, aunado éstos cambios los efectos producidos en otros países, convirtiéndolo de público en privado.

Se dice que el Sistema es Privado cuando la Seguridad Social es administrada por la iniciativa privada a través de entidades denominadas Administradoras de Ahorro Previsional y en las que el Estado no interviene en la prestación de la misma, su rol únicamente se constriñe a ser fiscalizador de la prestación de la Seguridad Social.

Argumentos que son utilizados por los partidarios del cambio del régimen de Seguridad Social:

1. La crisis financiera o mejor dicho la crisis económica que se ha dado en años anteriores, especialmente en el ochenta que agravó la crisis de la Seguridad Social en los países pioneros y precipitó los problemas financieros en los otros grupos, es decir el intermedio y el tardío.
2. La mayor expectativa de vida lo que significa que la gente vive más por lo tanto, se les pagarán las pensiones por más tiempo, lo que amerita que el Estado tiene que subsidiar ese tiempo extra para poder salir de ese problema.



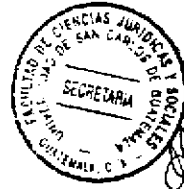
3. La relación entre cotizantes y los beneficios otorgados a la larga conducen a un desfinanciamiento.
4. La reducida tasa de contribución de los afiliados no permite el aumento y crecimiento de los pensionados.
5. La no-revisión del sistema para enmendar, ajustar, modificar, etc; puede provocar el colapso financiero-administrativo posterior.
6. De la misma manera como se ha organizado y funcionado el Sindicalismo, el Cooperativismo y otros organismos que hoy facilitan el desarrollo es conveniente que en la Seguridad Social intervengan tanto los empleadores como los mismos trabajadores.

Transformar la Seguridad Social es un movimiento que está ocurriendo casi universalmente a partir del decenio del 90 y que es uno de los elementos básicos de la política contemporánea y en la actualidad en muchos países, principalmente los de Latinoamérica que han iniciado un proceso de reformas a los Sistemas de Seguridad Social. Hoy la pregunta no es si debe o no reformarse la Seguridad Social, sino que tipo de reforma debe escogerse.

A. PROGRAMA PRIVADO DE SEGURIDAD SOCIAL CASO CHILE:

Características del Sistema de Pensiones Antigua:

1. Basado en el reparto, los trabajadores cotizantes pagan por los que están pasivos. Los abuelos pagaron por los hijos y hasta por los hijos de éstos.
2. Rigidez de la afiliación, para participar en el sistema se debe llenar ciertos requisitos sin los cuales no se obtienen esos beneficios.



3. Administración múltiple, los fondos obtenidos son administrados por distintas secciones del Estado, por diferentes entidades que lo hacen sin coordinación alguna.
4. Cotización de diferentes montos, los trabajadores pagan diferentes montos calculados de diferente manera.
5. Se dan beneficios diferentes con esos fondos, se dan préstamos con diferentes destinos entre ellos para vivienda.
6. Se exigen diferentes requisitos para entrar a pensionarse.

B. ARGUMENTOS PARA PRIVATIZAR:

1. La relación entre los trabajadores cotizantes y los que resultan jubilados cada vez va haciéndose más pequeña, por lo tanto, con el tiempo el sistema llegaría al colapso.
2. Algunos sistemas en países de América Latina están llegando al colapso o ya colapsaron.
3. Lo anterior, denota crisis financiera, el subsidio del Estado es cada vez más limitado.
4. El crecimiento del sistema hace que pierda el control.
5. Lo anterior, provocó la idea de buscar una nueva alternativa desde 1950 y que logró plasmarse en 1981.

C. CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA:

1. Administración Privada: Permite la tecnificación y se establecen evaluaciones periódicas, todo lo cual, conduce a dar una garantía en la administración.



2. **Libertad de escoger:** Los trabajadores pueden escoger el plan o programa que más les conviene según la rentabilidad y los costos.
3. **Los ahorros van a una cuenta individual:** Los ahorros que van acumulando son administrados por entidades adhoc que son las Administradoras de Fondos de Pensiones. Si un trabajador logra depositar más, su pensión final será mejor.
4. **Reglas comunes:** A todos se les da iguales beneficios. Las normas establecidas no se les pueden dar otros beneficios, no se darán créditos, ni para vivienda, ni otro tipo de ventajas.
5. **Separación Patrimonial:** Las Administradoras de Fondos de Pensiones son empresas de tipo Sociedad Anónima y los fondos que administran no son de ellas, en efecto son de los trabajadores. Hay una separación clara que las obliga a presentar balances diarios del manejo de dichos fondos. Y en caso de quiebra de una Administradora de Fondos de Pensiones, los fondos pasarán a ser administrados por otra.
6. **Solidaridad:** Cuando las pensiones son mínimas se aportan los fondos necesarios, complementarios, para que la pensión caiga dentro de los porcentajes de ley. Las pensiones por invalidez se pagan a través de un seguro en cuyo caso, las primas o tasas son bajas ya que el número de participantes es extenso.
7. **Es un sistema sustitutivo:** Sustituye al antiguo sistema estatal, público, por el privado, nuevo, estableciendo un plazo determinado para poder trasladarse de un sistema a otro.
8. **Rol del Estado:** El Estado debe apoyar al sistema en todo cuanto permita la obligatoriedad del ahorro. Se establece una Superintendencia



Fiscalizadora por parte del Estado y éste a su vez subsidiará los casos en que las pensiones resulten bajas. (24)

Sobre la base de lo anterior, es conveniente hacer ver, que en este país se estableció un programa permanente de Privatización de la Seguridad Social, así como del sector salud, actividad encomendada directamente al Estado como Institución, dándole éste facultad de accionar al sector privado, como parte de una corriente democrática en un mundo que tiene de moda en la actualidad ideas liberales y neoliberales dentro de un marco de privatización, de globalización en la economía y del avance en el campo puramente mercantilista.

Chile es el pionero y modelo de privatización sustitutiva, no sólo en América Latina sino probablemente en el mundo y hasta ahora, el único que ha implementado dicho modelo en la región, entre las ventajas que ha generado la reforma de las pensiones en Chile, las más importantes son las siguientes:

1. Reducción de la contribución salarial del asegurado.
2. Pensiones más elevadas (hasta ahora) y un otorgamiento más fácil y rápido.
3. Erradicación de los regímenes privilegiados con excepción de las fuerzas armadas.
4. Reconocimiento de las contribuciones anteriores abonadas al programa antiguo.
5. Garantías estatales para los asegurados.
6. Retornos muy altos de las inversiones.

(24) Soto Aguilar, Samuel. El Sistema de Pensiones. Análisis de la experiencia chilena. (Ponencia). Conferencia patrocinada por la Embajada de Chile en Guatemala. Guatemala, 18 de Julio de 1997. Págs. 2 y 3.



7. **Eventual desaparición del oneroso programa antiguo.**

No obstante las ventajas mencionadas, existen desventajas obvias y preguntas no contestadas sobre la reforma chilena entre las que podemos mencionar las siguientes:

1. Alrededor de la mitad de los inscritos no contribuyen activamente al programa privado y la cobertura global efectiva de la población es, por lo tanto, menor.
2. La cobertura de los sectores informales de la fuerza laboral es mínima.
3. Hay una alta concentración de la cobertura de afiliados en las tres Administradoras de Fondos Provisionales más importantes: la elección de una Administradora de Fondos Previsionales por el asegurado es más el resultado de la actividad de los vendedores y de la propaganda y no tanto de los mayores rendimientos y menores comisiones de las Administradoras, lo que da a entender que el asegurado no tiene conocimiento suficiente para tomar decisiones y que, por lo tanto el sistema no es tan competitivo como se pregonaba.
4. Hay proyecciones contradictorias de las tasas futuras de reemplazo salarial.
5. Hay dudas acerca de la capacidad del mercado interno de capitales para absorber el monto creciente de los fondos.
6. El costo fiscal de la reforma es altísimo ya que el Estado debe sufragar el déficit del programa público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima.
7. Hace falta un balance global de todo el sistema, y las proyecciones de los costos futuros varían ampliamente porque los datos son incompletos.¹²

(25) Las Reformas de Pensiones de Seguridad Social en América Latina. Sistema Público, Privado, Mixto y Paralelo. Dr. Carmelo Mesa Lago, Universidad de Pittsburgh, 1994. Págs. 20 y 21.



Son muchos los asesores latinoamericanos que resaltan las bondades de la reforma chilena, pero no hacen mención de los costos fiscales y otros problemas. Otros expertos y autoridades chilenas reconocen que la reforma en su país ha tenido aciertos y fallas que no necesariamente tienen que ser reproducido exactamente en todos los países.

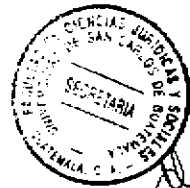
1.9.3. SISTEMAS MIXTOS:

Al observar los anteriores Sistemas de Previsión o Seguridad Social, puede concluirse que los Mixtos contienen dentro de sus políticas de seguridad parte de lo público y lo privado. En el ámbito mundial con argumentaciones de la globalización económica, la potestad del Estado y la participación de la sociedad de manera directa, hace posible que se le brinde otro carácter al Estado en cuanto a que anteriormente brindaba satisfactores gratuitamente mediante la caridad, a Sistemas Públicos que según los procesos de privatización deben concluir y que en éste caso, la Seguridad Social debe subsistir y debe dársele el destino mismo que tanto los empleadores y los trabajadores beneficiarios deseen, como parte de un derecho que se adquirió por parte de obreros-patronos. Es más, se establece dentro de estas argumentaciones que la función del Estado debe ser de ampararla según su utilidad como un estatuto del poder público, velando porque no se restrinjan o desconozcan la libertad de sus miembros, como un ente fiscalizador y contralor.

A. PROGRAMA DE PREVISION SOCIAL MIXTO CASO ARGENTINA:

Este país fue el primero en introducir este tipo de programas en lo que a Seguridad Social se refiere, se creó en 1993 y comenzó a funcionar en Julio de 1994.

B. CARACTERISTICAS:



1. Los trabajadores podrían escoger entre el Sistema de Programa Público reformado (con condiciones de adquisición y prestaciones más restringidas) y el nuevo Sistema Mixto que se compone de dos elementos obligatorios para todos los afiliados en este sistema: El Programa Reformado y el Programa de Pensiones Complementarias.
2. Aspectos comunes entre los dos: Paga una pensión básica que es relativamente uniforme y una prestación compensatoria (en vez de un bono de reconocimiento como en el Sistema Privado en el caso de Chile, que se basa en los años de contribución anterior pero requiere las mismas condiciones que para recibir la pensión básica, tiene un techo y no recibe interés, se paga por el programa público). Además se paga una prestación adicional a todos los asegurados que decidieron quedarse en el programa público reformado solo, en vez de tomar la opción mixta y que añade un porcentaje adicional sobre el salario básico.
3. Las edades de retiro comienzan con 57\60 años para mujeres (según estén en relación de dependencia o sean autónomas) y 62\65 para hombres. Dichas edades se incrementarán y homologarán a 65 para hombres y 60 para mujeres para el año 2001.
4. Se requieren además de 30 años de servicios y contribución. El Programa Público Reformado en el Sistema Mixto, se financia con la contribución entera del empleador (16%), más un porcentaje igual de la contribución del trabajador autónomo y el aporte estatal en forma de impuestos. El Programa Público Reformado solo recibe las contribuciones de los empleadores y trabajadores (27%).
5. El programa es similar al de Chile y se administra por entidades privadas, se financia con la contribución del asegurado que es de 11%



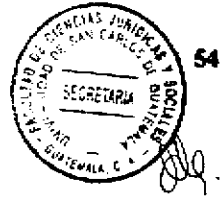
(tanto para aquéllos en relación de dependencia como autónomos) dicho porcentaje cubre el depósito en la cuenta individual, la comisión de las administradoras y la prima de seguro por invalidez y muerte. A diferencia de Chile, sin embargo, las Administradoras de Pensiones no son de giro exclusivo, pueden ser bancos, sindicatos, compañías de seguros y organismos públicos; además se limitan los cambios de las Administradoras de Fondos de Pensiones a dos por año. Las expectativas de este sistema según información recabada por folletos y vía Internet son que este sistema ha tenido mucho auge en dicho país, pues a fines de 1995 las Administradoras de Pensiones tenían 4.4 millones de afiliados (55% del total de asegurados), pero solo el 62% eran contribuyentes activos, había 21 Administradoras de Fondos de Pensiones en funcionamiento, con un fondo acumulado de US\$ 2,496 millones (sólo 0.9% del PIB) y el rendimiento promedio de inversión en 1994-95 fue de 12.8% con tendencia a crecer²⁶.

Estimo de mucha importancia hacer las siguientes consideraciones con

respecto a los Sistemas de Seguridad Social mencionados en esta investigación.

En primer lugar me referiré al Sistema Público de Seguridad Social, es decir a aquel sistema en que la Seguridad Social es prestada por el Estado, al respecto considero que desde el surgimiento de la Seguridad Social en Alemania, ésta se constituyó en una actividad importante que debía ser prestada por el Estado. Para el caso de Guatemala la Seguridad Social se ha constituido como un derecho reconocido y garantizado por el Estado para beneficio de los

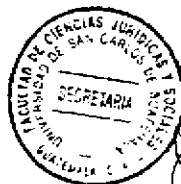
(26) Ob. Cit. Pág. 12 y 13.



habitantes de la Nación, lo cual evidencia la importancia de la misma, razón por la cual el régimen de la Seguridad Social se instituyó como una función pública en forma nacional, unitaria y obligatoria.

El Sistema Público tiene muchos años y admitimos que la Seguridad Social está en crisis en éste sistema, pero creo que ésta crisis se debe a muchos factores tanto económicos, políticos y sociales. Indudablemente sería infundado aceptar que la crisis por la que hoy atraviesa la Seguridad Social se deba a que los principios en que ésta se funda no sean efectivos. Sin embargo, creo que son múltiples las causas que han contribuido a que en Guatemala se cuestione la efectividad del cumplimiento de los fines de la Seguridad Social, entre esas causas podemos mencionar las siguientes: La inexistencia de una Política de Seguridad Social en el ámbito gubernamental, la limitación de la autonomía funcional y administrativa del IGSS, la anulación de saldos deudores por parte del Estado, la limitación de la autonomía financiera del IGSS, la existencia de cuantiosos adeudos y otros.

Estimo que el hecho que sea el Estado el que preste la Seguridad Social, no significa que por ello sea ineficiente, ya que Costa Rica es un país que ha demostrado que sí puede ser efectiva la Seguridad Social prestada por Estado, siempre y cuando los gobiernos no antepongan ninguna clase de intereses para cumplir y hacer cumplir las obligaciones contraídas por las partes a favor de la misma. Para el caso que estamos citando, cierto es que vivió una crisis que lo obligó a realizar una reforma de tipo no estructural para que la Seguridad Social se fortaleciera, y pensar en optar por otro sistema de prestación de la Seguridad Social resulta bastante incierto y sobre todo oneroso, ya que la transformación o el cambio de un sistema a otro, implica inversión de tiempo y

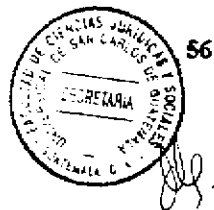


dinero, además de un estudio concienzudo ya que las economías latinoamericanas son muy frágiles y para el caso nuestro, hemos tenido la experiencia de que la mayoría de gobiernos han sido corruptos y mezquinos; además no han tenido el interés en mejorar la Seguridad Social, todo lo contrario les ha servido de botín político y porque también no han tenido la voluntad política de cuidar y mejorar los intereses que los trabajadores guatemaltecos tienen en la Seguridad Social.

En segundo lugar me referiré al Sistema Privado, es decir a aquel sistema en que la Seguridad Social no es prestada por el Estado sino por entidades privadas que se encargan de manejar los fondos de los trabajadores. Presentamos como ejemplo el caso chileno porque ha sido el único país que lo implantó en América Latina desde 1981, es decir que tiene dieciocho años de estar vigente. No pretendemos cuestionar que el Sistema Privado sea malo, sino que analizar si éste es efectivo como hasta el momento lo ha sido para Chile; así como el hecho de analizar si éste, es realmente conveniente para el caso de Guatemala, que es lo que nos interesa.

Por esa razón quiero resaltar que parte del éxito del Sistema Privado en Chile, se ha debido a que la economía chilena ha sido muy estable y fue políticamente factible porque cuando se implantó éste sistema, el gobierno militar que estaba en el poder era represivo y lo que hizo para evitar problemas al sistema fue que prohibió los partidos políticos, controló los sindicatos y los medios de comunicación, con lo cual logró implantar el Sistema Privado a pesar del descontento del pueblo chileno.

Sin embargo, en este año de 1998, se ha sabido a través de los medios de comunicación que se están presentando problemas en cuanto a los fondos manejados por las Administradoras de los Fondos de la Seguridad Social en

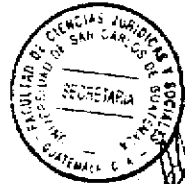


Chile, pues los resultados del año próximo pasado, fueron que las compañías privadas que se encargan de administrar los fondos obtuvieron millones en concepto de ganancia y los trabajadores por el contrario vieron disminuidos sus intereses.

José Piñera responsable de la privatización del Sistema de Pensiones Chileno y uno de los máximos partidarios de la privatización de la Seguridad Social en América Latina, manifestó ante el Senado de los Estados Unidos de Norte América al cual fue invitado a dar su testimonio sobre la privatización de la Seguridad Social efectuada en Chile, que creía que la privatización traerá beneficios substanciales a la Seguridad Social así como también, que la experiencia chilena puede también ser instructiva para las naciones alrededor del mundo, incluyendo a los Estados Unidos de América.

Indudablemente que el Sistema Privado Chileno ha despertado interés en toda América Latina y en otras latitudes debido a la creciente publicidad de que ha sido objeto y al movimiento mundial que se ha originado con el interés de lograr que se privaticen servicios que son prestados por los Estados. Sin embargo, no podemos dejarnos deslumbrar por los éxitos que se le atribuyen a éste sistema, especialmente porque debemos ser cautelosos e investigar si en verdad todo es bueno en ese sistema, precisamente por la diferencia que se da en los factores políticos, económicos y de Seguridad Social, en el caso nuestro.

En tercer lugar me referiré al Sistema Mixto, es decir a aquel sistema que está compuesto por un programa público reformado y un programa privado de pensiones complementarias. Presentamos como ejemplo a Argentina ya que fue éste país el primero en introducir un programa mixto en América Latina, lo creó en 1993 y empezó a funcionar en Julio de 1994; es decir que es relativamente joven y se tiene poca experiencia de él. Otro de los países que lo



adoptó es Uruguay, el que fue aprobado en Septiembre de 1995 y entró en vigor en Marzo de 1996. Resulta bastante difícil emitir una opinión con relación a éste sistema en cuanto a su efectividad ya que no sabemos los resultados que se están obteniendo, lo cierto es que está siendo una alternativa para mejorar la Seguridad Social en América.

CAPITULO II

LOS FONDOS DE PENSIONES

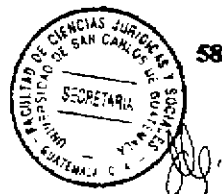
2.1. FORMAS ORGANIZATIVAS, OPERATIVAS Y FINANCIERAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA.

En lo referente a las formas organizativas de la Seguridad Social, la Ley Orgánica del IGSS, en el capítulo II relativo a la organización, establece en el artículo 2º., que los órganos superiores del Instituto son:

- a. La Junta Directiva;
- b. La Gerencia; y
- c. El Consejo Técnico.

La Junta Directiva es la autoridad suprema del Instituto y es a la que le corresponde la dirección general de las actividades de éste, debe estar integrada por seis miembros propietarios y seis miembros suplentes así:

- a. Un propietario y un suplente nombrados por el Presidente de la República;
- b. Un propietario y un suplente nombrados por la Junta Monetaria;
- c. Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior Universitario;
- d. Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio de Médicos y Cirujanos;



- e. Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley; y
- f. Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.

La Constitución Política de la República de Guatemala vigente en su artículo 100 establece que tiene derecho a participar en la dirección del Instituto, el Estado, los empleadores y los trabajadores que contribuyan al régimen de Seguridad Social. En cuanto a los representantes de la Junta Directiva del IGSS son elegidos para un período de seis años. El Gerente y Sub-Gerente los nombra en la actualidad el Presidente de la República, digo en la actualidad porque anteriormente, era responsabilidad de la Junta Directiva hacerlo ya que inicialmente así fue concebido cuando se aprobó la Ley Orgánica del IGSS en 1945. Este hecho fue uno de los males que trajo la contrarrevolución o invasión norteamericana a Guatemala en 1954, como se le llama también al movimiento que derrocó al gobierno que se gestó en la Revolución de Octubre de 1944, el nuevo gobierno alteró el Decreto 295, es decir la Ley Orgánica del IGSS. Precisamente fue el Coronel Carlos Castillo Armas, quien mediante el Decreto 545, emitido el 14 de Febrero de 1956 quien estableció que los nombramientos de Gerente y Sub-Gerentes corresponde hacerlos al Presidente de la República; fue así como de esa manera se inició la falta de autonomía administrativa y financiera de la Institución creada para aplicar un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social. Con el hecho de quitarle la potestad a la Junta Directiva del Instituto para remover al Gerente y Sub-Gerentes, de hecho se les negó el control para dirigir efectivamente la Institución.



Con la modificación hecha por el gobierno de Castillo Armas, dio comienzo la "Politización" del IGSS, decimos esto porque la Institución se ha transformado en botín de los partidos políticos tradicionales, desde entonces.

El órgano Ejecutivo del Instituto es la Gerencia, la que tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo, le corresponde también llevar a la práctica las decisiones que adopte la Junta Directiva en lo que se refiere a la dirección general del Instituto. Esta cuestión se ha transformado en controversial, ya que en el pasado se ha sabido que hubo conflictos entre los ejecutivos de la Junta Directiva que propiciarón la falta de coordinación entre ambos órganos lo que trajo como consecuencia políticas institucionales no consecuentes, ya que los pensamientos de ambas instancias no eran iguales.

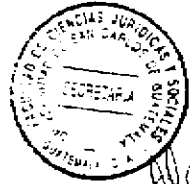
Al final tal como es de nuestro conocimiento, la Junta Directiva no tiene potestad para nombrar Presidente de la misma tampoco otro Gerente o Sub-Gerentes si decidiera removerlos.

Es por ello que la Autoridad Suprema del Instituto no existe, ya que no tiene facultad para remover autoridades subordinadas, lo cual nos muestra la falta de autonomía del Instituto, toda vez que es el Presidente de la República a quien le corresponde decidir sobre la permanencia o no del Presidente de la Junta Directiva, del Gerente o de los Sub-Gerentes.

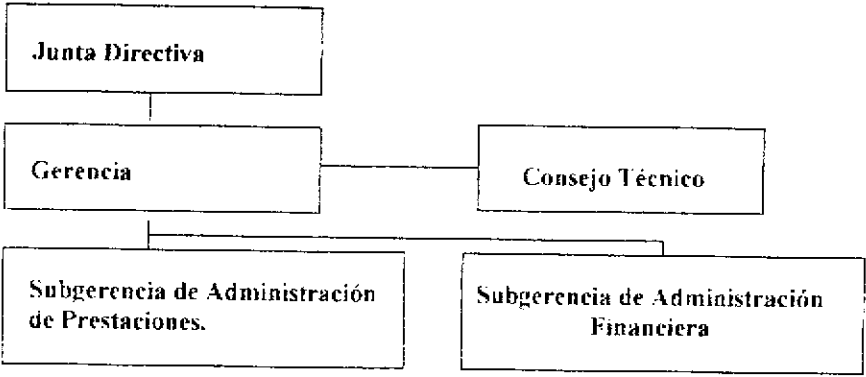
En cuanto al Consejo Técnico, la Ley Orgánica del IGSS establece en su artículo 20 que debe estar integrado por un grupo de asesores, de funciones consultiva, quienes bajo su responsabilidad personal, deben sujetar su actuación a las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades. Dentro del Consejo Técnico debe haber, por lo menos, expertos en cada uno de los ramos de Actuariado, Estadística, Auditoría, Inversiones y Médico-Hospitalario. No puede la Junta Directiva ni la Gerencia, resolver



ningún asunto que tenga atinencia directa con problemas de orden técnico, sin recabar el criterio escrito del miembro o miembros del Consejo Técnico que correspondan. Todo esto es en cuanto a la forma como está organizada la Seguridad Social en Guatemala.



ESTRUCTURA DE LA INSTITUCION





Con relación a las formas operativas, actualmente el IGSS administra dos programas. Uno de esos programas es el que es conocido como "Enfermedad, Maternidad y Accidentes de Trabajo". (IVS).

En cuanto al programa EMA., el Instituto otorga prestaciones en dinero para los trabajadores asegurados, así como también prestaciones por incapacidad temporal y servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios. Concede también pensiones para sobrevivientes y beneficios para dependientes. Las prestaciones médicas que brinda el Instituto las ofrece a través de sus propias clínicas y hospitales. En lo que se refiere a la protección relativa a maternidad y enfermedad, el IGSS proporciona asistencia médica de consulta externa, servicios quirúrgicos en general o especializados, hospitalización, asistencia odontológica, asistencia farmacéutica, exámenes radiológicos, de laboratorio y exámenes complementarios tales como rehabilitación, servicio social y transporte en algunos casos.

En cuanto al Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia IVS, el IGSS, administra el mismo desde el año de 1977 y constituye el fondo de pensiones con mayor cobertura en servicios y pensiones cotizantes y es por las circunstancias externas e internas mostradas en su funcionamiento y eficiencia, ha hecho que se inicie a partir de 1996, dentro de las políticas actuales del gobierno del señor Alvaro Arzú, iniciativas de reformas, principalmente a su Ley Orgánica, provocando descontento entre varios sectores de la población, ya que constituye un paso hacia la privatización. Por otro lado la actitud del gobierno actual en cuanto a que pretende realizar las reformas sin contar con la opinión de los sectores afectados y porque también no ha querido hacer público las reformas que se quieren realizar.



Este programa brinda asistencia médica a los pensionados del IVS a los que provienen de la Ley de Clases Pasivas y Civiles del Estado, así como al de las entidades estatales descentralizadas, autónomas y semiautónomas.

Una de las novedades de este programa es que es el único que otorga afiliación voluntaria a un asegurado, siempre y cuando éste haya hecho contribuciones por lo menos durante 12 meses dentro de los últimos 36 meses y que por cualquier circunstancia deja de ser asegurado obligatorio.

El programa comprende 3 riesgos que son: Invalidez, Vejez y Supervivencia.

En el caso de Invalidez otorga pensión siempre que el asegurado cumpla con los requisitos establecidos en la ley para tal situación. En cuanto al segundo riesgo, otorga pensiones por vejez, suplementos por dependientes y pensiones mínimas y máximas. Por último en cuanto a la supervivencia, en este caso otorga pensiones a los sobrevivientes del trabajador asegurado, huérfanos, padres, además subsidio por gastos de sepelio.

En lo referente a la estructura financiera del IGSS, éste obtiene sus recursos económicos a través de contribuciones de tres partes que son:

- a. Contribuciones de trabajadores asalariados;
- b. Contribuciones de los empleadores; y
- c. Contribuciones del Estado, tanto en su calidad de empleador así como en su calidad de Estado.

Un aspecto que debe mencionarse es que hasta el momento el Estado, no ha recaudado impuestos especiales para obtener financiamiento directamente para la Seguridad Social.

En cuanto a los ingresos del IGSS, según Ortiz Rosales, citado por Eduardo Antonio Velásquez Carrera "El principal componente de sus ingresos, se origina



de los denominados ingresos paratributarios, los cuales se desglosan en aportes patronales y aportes laborales. Los aportes paratributarios alcanzan, en algunos años, más del 80% del total de ingresos de la Institución. Así mismo, el programa invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS), desde su creación a inicios de la década de los 80, ha venido captando un monto considerable a través de los ingresos paratributarios, constituyendo éstos casi el 60% del total de los ingresos del programa. Si se toma en consideración que el IGSS funciona sobre la base de la captación de ingresos paratributarios, se podría afirmar que ésta institución cumple parcialmente una función redistributiva, en vista que el aporte patronal constituye más de un 60% del presupuesto total de ingresos y un poco más del 40% del programa IVS. En vista que, el aporte laboral es obligatorio, también se genera una redistribución del ingreso entre los distintos niveles de sueldos y salarios; aún cuando la tasa de participación es la misma independientemente del monto, el aporte de los trabajadores constituye más del 30% del ingreso y más del 20% de los ingresos del IVS". (27)

Una cuestión financiera fundamental, lo constituye la procedencia de los fondos para cada uno de los programas. Tenemos conocimiento que en términos del programa de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo, los asegurados (trabajadores) aportan 1% de los ingresos por concepto del seguro de accidentes y 2% de los ingresos por los seguros de enfermedad y maternidad. Los patronos aportan un 3% de la nómina por el seguro de accidentes y un 4% por el seguro de enfermedad y maternidad. En cuanto al Estado éste debe aportar el 3% de la planilla en este último caso. En conclusión lo anterior es aplicable tanto al público como al privado. Los mencionados aportes sirven

(27) Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. El Régimen de la Seguridad Social en Guatemala, Editorial Universitaria. Octubre de 1977. Página 16



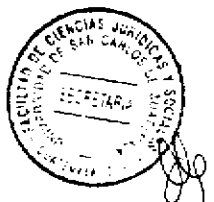
los servicios que se den por accidentes que se den o sean originados por el trabajo. En cuanto a la procedencia de los fondos en el programa IVS sabemos que los asegurados (trabajadores) aportan el 1.5% de sus ingresos y los patronos lo hacen con el 3% de la planilla. En cuanto al Estado éste contribuye con 25% del costo de las prestaciones pagadas y como empleador también aporta.



**NÚMERO DE PENSIONADOS POR VEJEZ, INVALIDEZ Y
SOBREVIVENCIA, SEGÚN REGIMENES DEL SISTEMA DE PENSIONES
PÚBLICA, 1995.**

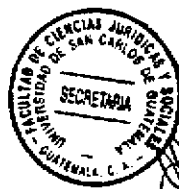
Régimen	Tipo de Pensión		
	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia
Programa sobre protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS.	73.502	12.863	62.026
Total de pensionados	148.391		

Fuente: Información de campo. Boletín Reflexiones Económicas. El Sistema de Pensiones Públicas en Guatemala. Universidad Rafael Landívar 1997. Pág. 4.



Como podemos observar en el cuadro anterior, en el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, el número de pensionados es elevado y al relacionar el total de afiliados activos al IGSS con el total de pasivos del IVS resulta que hay más activos que pasivos, pero esto está tendiendo a disminuir y que de mantenerse por mucho tiempo, se corre el riesgo de no poder sostenerse, situación ésta que se agrava por las multimillonarias deudas que mantienen con la Institución tanto el Estado como la iniciativa privada.

En cuanto a ésta situación resulta interesante resaltar que la base del Sistema de Seguridad Social lo constituye una población joven, que es la que le da sustento al programa; es por ello que no compartimos las opiniones de un colapso del sistema a corto plazo como se afirma oficialmente.



2.2. REGIMENES DE PENSIONES PUBLICAS:

En la actualidad, existen en Guatemala un total de 17 regímenes de pensiones públicas que le dan protección a un total de 967,511 cotizantes, los cuales representan un 30% aproximadamente de lo que es la población económicamente activa.

De estos 17 regímenes de pensiones, un 77% de los afiliados corresponde a trabajadores que laboran en el sector privado, los cuales se encuentran cubiertos por el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, el que es administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Ese 77% corresponde a un total de 742,448 afiliados. El 23% faltante de afiliados lo constituyen empleados que pertenecen al sector público, es decir 225,063 asegurados y se encuentran bajo la protección de 16 planes de pensiones específicos para trabajadores que laboran en empresas públicas, en instituciones bancarias estatales, en organismos municipales, en institutos semiautónomos, en la Universidad estatal, así como por trabajadores civiles y militares del Estado.

De ese total de regímenes de pensiones públicas que existe, la mayor parte de ellos son casi nuevos, por que los mismos fueron creados hace treinta años, pero en éstos últimos diez años es que se ha realizado su ampliación, consolidación y actualización legal. Se exceptúa de esto a los trabajadores protegidos por la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE) y el Instituto de Previsión Militar (IPM); que tienen más años; debe indicarse también que excluyendo a los trabajadores que son protegidos por esos dos programas, todos los demás planes de pensiones que corresponden a instituciones públicas están obligados a contribuir al régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS). Por lo cual



existen 51,798 trabajadores de 14 regímenes públicos que contribuyen y reciben también protección doble.

Se aclara que en esta investigación no se tomó en cuenta al plan que corresponde a los trabajadores del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), porque ésta Institución en estos momentos se encuentra en proceso final de liquidación y la misma ha sido cambiada por lo que conocemos como Banco Rural.

En cuanto al régimen de Previsión Social del empleado de Guatel, si se tomó en cuenta este programa pero se hace la aclaración, que la empresa de Telecomunicaciones Guatel se encuentra en un proceso de privatización y venta, por lo que en la actualidad se denomina TELECOMUNICACIONES DE GUATEMALA, SOCIEDAD ANONIMA (TELGUA, S.A.).

**REGIMENES DE PENSIONES PUBLICAS EN EL PAIS HASTA 1995 Y
 NUMERO DE COTIZANTES Y PENSIONADOS.**


No.	Regimenes	Cotizantes	Pensionados
1	Programa de IVS del IGSS	742,448	96,376
2	Programa Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	162,624	35,715
3	Plan Prestaciones IPM	10,641	3,787
4	Plan Prestaciones USAC	8,321	1,193
5	Fondo de Pensiones BANGUAT	1,242	298
6	Plan Jubilaciones Crédito Hipotecario Nacional	758	237
8	Plan Jubilaciones BANDESA	675	75
9	Plan Prestaciones Empleado Municipal	12,000	1,960
10	Plan Prestaciones Portuaria Santo Tomás de Castilla	1,771	893
11	Régimen de Pensiones y Jubilaciones Empresa Portuaria Quetzal	637	61
12	Régimen Previsión Social Empleados de Guatel	7,000	1,744
13	Fondo Pensiones INDE	4,465	1,323
14	Fondo Pensiones IGSS	9,735	2,525
15	Fondo Pensiones INTA	1,085	187
16	Fondo Prestaciones Instituto De Fomento de Hipotecas Aseguradas	53	18
17	Plan Prestaciones INTECAP	723	56
	TOTAL	967,511	148,465

Fuente: Información seleccionada de la Revista Reflexiones Económicas El Sistema de Pensiones Públicas en Guatemala, IDIES, URL, 1997, Pág.3.

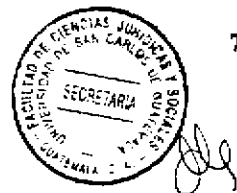


El cuadro anterior nos muestra que el total de pensionados del Sistema de Previsión Social asciende a 148,465. Un total de 96,376 pasivos corresponden al programa IVS del IGSS lo que en términos porcentuales equivaldría a un 65%. El resto lo conforman un total de 52,089 pasivos o sea 35% está integrado por pensionados que provienen de 16 regímenes de pensiones públicas.

Dentro de éstos, el programa que destaca es el de Clases Pasivas Civiles del Estado, que tiene un total de 35,715 pasivos, lo que nos da un 24% del total de pensionados.

Resulta importante notar que el total de pasivos lo constituye el 15.3% del total de trabajadores activos, esto quiere decir que existen 7 trabajadores cotizantes por cada trabajador pensionado.

Algo muy significativo que podemos observar al examinar el total de pensiones por Invalidez, Vejez y Supervivencia que son otorgadas por el Sistema de Previsión Social de Guatemala, es el elevado número de pensionados por supervivencia, lo que equivale a un 42% del total de pasivos, en cuanto a los pensionados por Vejez éstos representan un 50% del total de pensionados, que es bastante cercano al número de pensionados por Supervivencia. Ahora los pensionados por Invalidez constituyen solamente 8% del total de pasivos. El Hecho de existir un alto número de pensionados por supervivencia tiene una explicación lógica, ya que al morir el asegurado, la pensión que le correspondía recibir es distribuida entre el total de sus beneficiarios.



2.3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS REGIMENES DE PENSIONES PUBLICAS.

De acuerdo con la legislación vigente el financiamiento del Sistema de Pensiones Públicas, es responsabilidad legal de los trabajadores y empleadores, lo que hacen en forma compartida. En cuanto al Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, administrado por el IGSS, contribuyen los trabajadores, empleadores y el Estado como tal.

Hacer operar el Sistema de Pensiones Públicas tiene un costo y al respecto debe indicarse que más del 60% de ese costo proviene de los patronos. Ahora en cuanto al financiamiento del Programa IVS del IGSS, los patronos privados contribuyen con un 66%.

En lo que respecta al grupo restante de Pensiones Públicas, son 8 regimenes los que destacan porque los patronos públicos, contribuyen con más del 70% en el financiamiento de los planes.

En cuanto al nivel de tasas de contribución mensual sobre la nómina salarial, sobresalen la situación del Instituto de Previsión Militar (IPM) y el Régimen de Previsión del Banco de Guatemala, Superintendencia de Bancos y Fondo de Regulación de Valores, en los cuáles el aporte del patrono sobre la nómina sobrepasa el 17%; esto es distinto con el programa del INTECAP y del IVS, que muestran los aportes de cotización patronal más bajo del Sistema de Pensiones con el 2.4 y 3% respectivamente de la nómina salarial mensual.

Se observa en el régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE) la cuota de contribución más alta, con tasas escalonadas de 9 a 15%, de conformidad a rangos crecientes de salarios, en tanto en los programas del IVS y del INTECAP se observa la cuota laboral más baja con 1.5% y el 1.58% sobre el salario mensual.



De acuerdo con la ley, en muchos de los programas de pensiones, se establece la posibilidad de aumentar las tasas de contribución, cuando se advierte que el total de ingresos por concepto de contribuciones pueda ser inferior al total de egresos por concepto de prestaciones, en un período financiero determinado. A esa forma de financiamiento reglamentado en los Regímenes Públicos de Previsión Social del país, se conoce técnicamente como Sistema Financiero de Prima Escalonada.

A continuación presentamos el cuadro referente a las fuentes de financiamiento del Sistema de Pensiones Públicas.



FUENTES DEL FINANCIAMIENTO, SEGÚN REGIMENES DEL SISTEMA DE PENSIONES PUBLICAS

No.	Regimenes	Trabajador	Patrono	Cotización Total
1	Programa IVS del IGSS	1.5	3.0	4.50
2	Ley de Clases Pasivas	tasa de 9 a 15%	10.0	19.50
3	Plan Prestaciones IPM	8.0	entre 20 y 25%	28.00
4	Plan prestaciones USAC	5.65	12.7	18.35
5	Fondo BANGUAT	4.5	17.5	22.00
6	Plan Jubilaciones Crédito Hipotecario Nacional	4.7	16.0	20.70
7	Plan Prestaciones BANDESA	3.0	5.0	8.00
8	Plan Prestaciones Empleado Municipal	5.0	7.0	12.00
9	Plan Jubilaciones Municipalidad de Guatemala	5.0	15.2	20.24
10	Plan Prestaciones de Trabajadores Portuaria Santo Tomás de Castilla	3.9	9.1	13.00
11	Régimen de Pensiones Portuaria Quetzal	3.0	9.0	12.00
12	Régimen Previsión GUATEL	2.5	10.0	12.50
13	Fondo Pensiones INDE	1.53	4.59	6.12
14	Plan Pensiones IGSS	3.0	6.0	9.00
15	Fondo Pensiones INTA	4.7	14.4	19.10
16	Fondo Prestaciones Fomento Hipotecas Aseguradas	2.0	10.3	12.30
17	Plan Pensiones y Jubilaciones INTECAP	1.6	2.4	3.94

Fuente: Información seleccionada de la Revista Reflexiones Económicas El Sistema de Pensiones Publicas en Guatemala. IDIES, URL, 1997, Pág. 7.



CAPITULO III

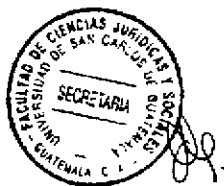
3. PROPUESTAS DE REFORMAS AL SISTEMA PREVISIONAL DE GUATEMALA PARA LA SOLUCION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1. PROPUESTA DE LA VICE-PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA:

La Vicepresidencia de la República de Guatemala, como parte de la modernización del Estado, presentó una propuesta de reforma al Sistema Nacional de Previsión Social, a través de una Comisión de Reforma Previsional, que según tenemos conocimiento dicha propuesta fue elaborada con la estrecha colaboración del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) y la que se discutió en los recién finalizados "Encuentros de Actualización", llevados a cabo por la vicepresidencia de la República.

La Reforma Previsional que se está impulsando se ha titulado "Sistema de Ahorro Previsional", la cual es planteada como un supuesto avance en el campo de la Seguridad Social, dicha propuesta está integrada por una revisión y reforma fundamental a la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y a la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, así como la emisión de la ley que pretende regular el nuevo Sistema de Ahorro Previsional.

La comisión de Reforma Previsional presentó la propuesta de Reforma Previsional para Guatemala, en un folleto titulado "Sistema de Ahorro Previsional" que tiene como lema "Por un mejor futuro para los Guatemaltecos". Sin embargo, más que mejorar el futuro de los guatemaltecos, la mencionada reforma Previsional del gobierno clara y enfáticamente



manifiesta que no le interesa intervenir en Seguridad Social en el sector salud, enfermedad, maternidad y accidentes, el que seguirá siendo administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; su interés está en trasladar al sector privado los fondos acumulados por el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), cuyo monto al 31 de Diciembre de 1995 ascendía a Q. 1,419 millones de quetzales.

La propuesta en mención pretende basarse tanto en el artículo 100 de la Constitución Política de la República así como en el Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) pero se aduce que el IGSS debe adaptarse a los lineamientos de modernización del Estado, lo que implica "congruencia con el rol subsidiario del Estado", propone la reestructuración del IGSS, a quien encarga la "aplicación de las leyes y reglamentos de la Seguridad Social" pero delega la prestación de los servicios a entidades privadas —las ADAP- (Administradoras de Ahorro Previsional), que además serán las responsables de administrar los fondos de las cuentas individuales de ahorro previsional de los trabajadores, invertirlos en el mercado de capitales, contratar los seguros para los riesgos de invalidez y muerte y proveer pensiones en la modalidad de retiro programado.

Para los efectos del presente análisis, se transcribe el objeto de la Previsión Social, según lo contemplado en dicha propuesta: "Tiene por objeto proporcionar fondos a las personas cuando tienen que hacer frente a un estado de necesidad; es decir cuando disminuye o se pierde la capacidad de generar



ingresos por causas como la vejez, la invalidez o la muerte. Estos fondos son proporcionados mediante los programas de pensiones". (28)

3.1.1. OBJETIVO PRINCIPAL DE LA REFORMA:

El objetivo principal de la propuesta de reforma al Sistema de Ahorro Previsional es contar con un sistema que vincule el esfuerzo del trabajador, su ahorro o cotización con el fruto del mismo, su pensión. En este aspecto, vale la pena resaltar que se deja la forma mutualista y de cooperación que inspira uno los principios filosóficos de la Seguridad Social y convierte lo anterior en un Sistema Mercantilista, de provecho propio, etc.

3.1.2. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION EN EL SISTEMA DE PREVISION ACTUAL, SEGÚN LA PROPUESTA:

Según la Propuesta es el siguiente:

1. El Sistema de Previsión Social Guatemalteco tiene deficiencias serias y una desarticulación institucional y financiera lo que ha terminado en distintos requisitos y beneficios entre los diferentes regimenes existentes, razón por la que no se puede hablar de un sistema unitario, con normas de aplicación general.
2. Los regimenes se basan en un sistema de reparto, que tiene su fundamento en un contrato intergeneracional, según el cual se cotiza hoy con la esperanza de que en el futuro otros cotizarán también para que se pueda pagar las pensiones de los cotizantes actuales.

(28) Sistema de Ahorro Previsional. Propuesta de Reforma Previsional para Guatemala. Sistema de Ahorro Previsional. Guatemala, Febrero de 1997. Pág. 1.



3. El programa IVS del IGSS fue estructurado según la prima media escalonada, con una tasa de cotización del 4.5% del sueldo, que debía incrementarse después de algunos años, pero dicho aumento no se ha realizado.
4. Que por ser un sistema reciente, no son evidentes sus problemas estructurales; pero debido a las tendencias demográficas y a otros aspectos, se prevé que se convertirá en un Sistema de Reparto al llegar a su etapa de maduración, lo mismo ha ocurrido en la mayoría de países que adoptaron un esquema similar.
5. Los sistemas de reparto tienen un serio problema estructural, debido a las cantidades considerables de recursos fiscales que requieren para su sostenimiento en la etapa de madurez. Esto se concreta con un alto costo de oportunidad y desemboca en un agravamiento de la crisis financiera.

COMENTARIOS:

Se objeta que el actual Sistema de Previsión Social es deficiente y que tiene una desarticulación institucional y financiera seria, pero no se dice que tal situación se debe en gran parte al descuido y falta de cumplimiento de las obligaciones del Estado y de la iniciativa privada que para 1995 adeudan Q. 1,846.4 millones y Q. 579.5 millones respectivamente, que hacen un total de Q. 2,425.9 millones; tampoco se dice que esfuerzos se hicieron antes para resolver las deficiencias porque realmente no las han hecho.

Es evidente que el Sistema de Seguridad Social tiene serias dificultades y que necesita ser revisado y reformado pero es necesario que se tome en consideración la deuda que el Estado tiene como tal y como Patrono, así como la deuda que tienen los patronos privados, lo que permitiría con el máximo esmero y perfección revisar y reformar el Sistema de Seguridad Social actual.

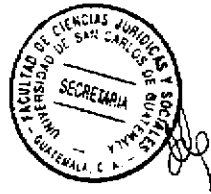


3.1.3. PRINCIPIOS Y CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE AHORRO PREVISIONAL:

Se orientará la Reforma Previsional en pro de un sistema unitario, entendido como un conjunto de normas aplicadas a todos los trabajadores por igual, independientemente del sector en que trabajan. El Sistema de Ahorro Previsional prevendrá y cubrirá las eventualidades de jubilación, invalidez y muerte. El nuevo sistema, en su carácter sustitutivo del actual, dará cobertura a todos los trabajadores dependientes que ingresen a la fuerza laboral a partir de la entrada en vigencia del mismo y a los trabajadores actuales que opten por pasar del sistema antiguo al nuevo.

El sistema que se propone se basa en los principios fundamentales siguientes:

1. **Obligatoriedad de Cotizar:** Todo trabajador dependiente tendrá la obligación de cotizar, para dar cumplimiento al mandato constitucional. La afiliación al sistema es permanente y su duración es la vida laboral activa del trabajador.
2. **Autosostenibilidad:** Se trata de un Sistema Previsional que, en el largo plazo, no dependa de un financiamiento fiscal y que no genere desequilibrios que pongan en peligro la estabilidad macroeconómica. Los recursos fiscales que se tendrían que dedicar a subsidiar pensiones que tienen un alto costo de oportunidad en la cobertura de servicios básicos como salud preventiva, educación primaria e infraestructura de saneamiento básico vital.
3. **Participación activa del trabajador en la toma de decisiones:** El trabajador es el principal actor en el Sistema Previsional, ya que se le da la potestad de tomar decisiones respecto a la administración de sus ahorros y a las opciones para obtener la pensión de jubilación.



4. Rol subsidiario del Estado: En concordancia con el principio de Subsidiariedad del Estado, que es uno de los fundamentos del esquema de la modernización del Estado, éste no debe arrogarse funciones que pueden ser desempeñadas por los propios ciudadanos individualmente o libremente asociados. Esto implica que su función es normativa y supervisora, pero no implica prestación del servicio.

COMENTARIOS:

De lo anterior puede concluirse que en principio, el hecho de pretender ampliar la cobertura a trabajadores dependientes, es beneficioso, si se considera que en la actualidad sólo el 30% de la población económicamente activa contribuye al Programa de IVS del IGSS, también resulta beneficioso el hecho de que el sistema que se pretende implementar sea en forma unitaria o sea que sus normas se aplicarán a todos los trabajadores por igual.

El hecho de que el sistema nuevo cubra eventualidades de jubilación, invalidez y muerte no es nada novedoso, puesto que el actual sistema lo hace, sin embargo, es conveniente reformar o efectuar cambios sustanciales en cuanto al mejoramiento, implementación, fortalecimiento, ampliación, etcétera del actual, sin pretender sustituirlo por otro de carácter mercantilista.

En lo que se refiere a que se orientará en pro de un sistema unitario, suena interesante si se considera también aplicar las normas y principios de la Seguridad Social por igual a todo trabajador, es sumamente importante para el desarrollo no sólo de los trabajadores, sino del país en general. Así mismo, es conveniente que se unifiquen los sistemas públicos en uno sólo o bien sean absorbidos por el programa de IVS del IGSS, puesto que en la actualidad se está incurriendo en doble beneficio únicamente para los trabajadores del Estado.



En cuanto a los principios en que se basa este nuevo sistema, llama la atención lo referente al Rol Subsidiario del Estado, por el hecho de que lo que se pretende en éste sistema, es que no sea el Estado el que preste la Seguridad Social, que según la Constitución de la República vigente, el régimen de ésta se instituyó como función pública, aducen que el Estado no debe arrogarse funciones que pueden ser desempeñadas por los propios ciudadanos; sin embargo, esto constituye una violación a la Constitución, ya que como hemos dicho en ella está establecido que la Seguridad Social se instituyó como función pública, por lo que sobre la base de éste principio se propone trasladar a la iniciativa privada una función que le corresponde, olvidando que el artículo 154 de la Constitución de la República establece que la función pública no es delegable.

Sobre la base de los principios mencionados se estructurará el sistema con las características que se exponen a continuación:

1. **Cuenta Individual:** Cada trabajador será dueño de su ahorro. Esto constituye el principal incentivo para fomentar el ahorro, al vincular los aportes actuales con los beneficios futuros. La propiedad de su ahorro convierte al trabajador en fiscalizador activo del Sistema Previsional.
2. **Administración Privada en competencia:** Con esto se introducen los componentes de eficiencia e innovación, resultado lógico de la participación privada en la competencia. Se fundamentará el sistema en: a) Administradoras de Ahorro Previsional -ADAP- sociedades anónimas de giro exclusivo, dedicadas a la administración de los fondos de los trabajadores, cuyo patrimonio estará separado de tales fondos. Participarán en el sistema en competencia abierta con otras entidades que ofrezcan el



servicio a los trabajadores; b) Aseguradoras, que ofrecerán, la cobertura del riesgo de invalidez y muerte.

3. Libertad de elección: Los trabajadores seleccionarán a la administradora que ha de administrar su ahorro para la vejez y cubrir los riesgos de invalidez y muerte. Podrán cambiar de administradora una vez al año, según su conveniencia. Los trabajadores que ingresen a la fuerza laboral después de la aprobación y vigencia del Sistema Previsional de Participación Particular quedarán sujetos a la normativa de éste, por lo que efectuarán su cotización previsional en la ADAP de su elección.
4. Regulación y supervisión estatal: Por medio de una Superintendencia de Ahorro Previsional, que estará a cargo de la supervisión y control del sistema. Se encargará de autorizar y supervisar las operaciones e inversiones que realizan las administradoras de fondos de pensiones.

COMENTARIOS:

Cuando se habla de las características del Sistema de Ahorro Previsional, en lo que se refiere a cuenta individual, en la que cada trabajador será dueño de su ahorro, lo que en verdad constituye un incentivo para fomentar el ahorro en el trabajador y que por ello lo convierte en fiscalizador, vale la pena mencionar que esto constituyen características propias de la Previsión Individual y que se convierte en una simple forma de mercantilismo en el que existe una institución bancaria, por lo general, que administra el ahorro de determinadas personas mediante el cobro respectivo y algunos incentivos que a la larga no perjudican la economía de éstas empresas, puesto que el fin de su creación son la intención de lucro y ganancia, perjudicando con ello grandemente al trabajador, quien lo único de riqueza que posee es su propio trabajo. Por otro lado el trabajador no está tomando en cuenta la incertidumbre e inseguridad que trae consigo este



tipo de inversión, aunado a esto, se pretende que el manejo de los ahorros del trabajador sea administrado por entidades denominadas Administradoras de Ahorro Previsional (ADAP), las que estarán constituidas como sociedades anónimas, el manejo de los fondos de los trabajadores lo harán en cuenta individual, en la cual acreditarán su aporte con adición del interés que produzca la inversión del principal aportado por el trabajador, como contraparte el ahorrante pagará una "comisión por el manejo de la cuenta" y una prima que será deducida para comprar un seguro que cubra los programas de invalidez y sobrevivencia. Con tal modalidad el principio de "Solidaridad" que es inherente en todo sistema de Seguridad Social, se pierde. Además se corre el riesgo que en determinado momento las Administradoras de Ahorro Previsional, se declaren en quiebra.

La base más importante desde el punto de vista financiero, en la creación de las Administradoras de Ahorro Previsional, es el IVS del IGSS y las nuevas cotizaciones de los afiliados, lo que permitirá el funcionamiento de éstas como un Banco o una Financiera, pero con la agravante de que no serán supervisadas por la Superintendencia de Bancos, lo que daría cierto grado de desconfianza en el manejo de los fondos de los trabajadores. Todo lo contrario, se creará una Superintendencia con carácter de Sociedad Anónima, que cumplirá el papel de controlador de las Administradoras de Ahorro Previsional.

3.1.4. LA TRANSICION:

Los trabajadores actuales podrán optar por permanecer en el régimen al que cotizan, es decir en el Programa IVS del IGSS o en el de Clases Pasivas Civiles del Estado. A los que pasen al nuevo sistema y decidan cotizar a una ADAP se les entregará un certificado previsional, con el que se les reconocerán los aportes efectuados anteriormente. El certificado se hará efectivo en el



momento en que la persona se retire del mercado laboral. Esto significa que el costo fiscal del traslado se difiere a lo largo del tiempo.

La reforma se hará de una forma integral, incluyendo los aspectos legales, institucionales y financieros para viabilizar el funcionamiento del nuevo sistema. En el momento de aprobación del mismo se deberá fijar un plazo prudencial antes de que entre en vigencia, para que tanto usuarios como instituciones y autoridades se familiaricen, se adapten y realicen las acciones necesarias para cumplir las nuevas leyes.

COMENTARIOS:

Cabe señalar en este aspecto, que el sistema que se propone implantar, parte del principio de "libertad de elegir" lo que significa que incluye a los trabajadores activos cotizantes al IVS y a Clases Pasivas Civiles del Estado, de tal suerte que cuando éstos elijan trasladarse al nuevo sistema, las cotizaciones realizadas con anterioridad a la afiliación al nuevo sistema, serán reconocidas por el Estado a través de un certificado previsional, que será entregado a la Administradora de Ahorro Previsional. Se supone que la información para calcular dicho certificado deberá obtenerse de los registros existentes en los Programas de Invalidez, Vejez y Supervivencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y de Clases Pasivas Civiles del Estado. Resulta entonces importante señalar que la puesta en práctica de ese mecanismo será un tanto difícil y diríamos que prácticamente imposible de llevarlo a cabo, pues se sabe que dentro del IGSS no existe cuenta individual alguna.

Otra de las cuestiones que nos llama la atención es que no existe cálculo alguno del costo del proceso de transición entre los programas vigentes y el Sistema de Ahorro Previsional que se pretende imponer. Situación que es



extremadamente preocupante, pues el Estado se está haciendo cargo de una serie de obligaciones que en ninguna parte aparecen cuantificadas.

3.1.5. MARCO LEGAL:

La reforma se llevará a cabo desde la base legal que ofrece el artículo 100 de la Constitución Política de la República. Es decir, se impulsará un sistema obligatorio para todos los ciudadanos, con cobertura nacional y con carácter unitario, entendido como un conjunto de normas y reglas aplicables a todos sin distinción. Por ello también los trabajadores independientes podrán tener acceso a los beneficios de la Previsión Social.

La reforma se plantea como un avance en el campo de la Seguridad Social, lo que implica una revisión de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Dicha revisión se complementa con una nueva normativa, que regulará el nuevo Sistema de Ahorro Previsional. En ésta se normará lo relativo al funcionamiento del sistema, incluyendo la constitución y operatividad de las Administradoras de Fondos de Pensiones dentro del marco de la Seguridad Social y las Comisiones que complementan su actividad, las normas generales para las inversiones de los fondos y el encaje requerido, la transición y el cálculo de los certificados previsionales y las funciones del Estado de acuerdo con su rol subsidiario.

COMENTARIOS:

Llama la atención el hecho que la reforma se llevará a cabo desde la base legal que ofrece el artículo 100 de la Constitución Política de la República, sin embargo, este artículo establece entre otras cosas, que a quien corresponde aplicar el Régimen de Seguridad Social es al Instituto Guatemalteco de Seguridad social y no a una entidad privada, ya que como hemos puntualizado



con fundamento en el referido artículo, la Seguridad Social es una función pública que le corresponde brindarla al Estado. Por esas razones la reforma que se pretende impulsar, viola este precepto.

3.1.6. DESARROLLO INSTITUCIONAL:

La visión del nuevo esquema de Seguridad Social conlleva la adaptación del IGSS a los lineamientos de la modernización del Estado, lo cual implica congruencia con el rol subsidiario del Estado. En este sentido, el IGSS asume la aplicación de las leyes y reglamentos de la Seguridad Social, pero no presta directamente los servicios en el campo previsional, porque según el artículo 118 de la Constitución, el rol del Estado es complementario a la actividad de los particulares. La prestación de los servicios estará a cargo de entidades privadas las-ADAP-, las responsables de administrar los fondos de las cuentas individuales de Ahorro Previsional de los trabajadores, invertirlos en el mercado de capitales, contratar los seguros para los riesgos de invalidez y muerte, y proveer pensiones en la modalidad de retiro programado. Para hacer efectiva la aplicación de la normativa, delega la supervisión del funcionamiento del sistema en una Superintendencia de Ahorro Previsional.

La Superintendencia es independiente dentro de su respectiva área de su competencia, aunque integrada al sistema de Seguridad Social, por medio de la coordinación de la Junta Directiva del IGSS, la cual velará por el funcionamiento general del sistema de aplicación del marco legal correspondiente. Esta Superintendencia deberá contar con tecnología y métodos administrativos apropiados para desarrollar sus actividades, entre las cuales se incluye la supervisión del funcionamiento de las administradoras, los requisitos de operación y la entrega de beneficios a los afiliados. Se apoyará en una Comisión de Límites de Inversión y en Sociedades Calificadoras de Riesgo, cuya



misión será velar por niveles de riesgo aceptables en las inversiones de los fondos de pensiones, estableciendo lineamientos generales al respecto, y en una Comisión de Calificación de Invalidez, la responsable de dictar las normas y los procedimientos para determinar los criterios de invalidez. La Superintendencia estará a cargo de un superintendente, quien deberá ser un profesional de alto nivel en los campos administrativos, económico, financiero o de auditoría, nombrado para un período de seis años. Será elegido por el Congreso de la República, a partir de un grupo de cinco candidatos que presentará el Presidente de la República.

Los regímenes de previsión, Programa IVS del IGSS y Clases Pasivas Civiles del Estado, se integrarán en un departamento de normalización, que formará parte de la Superintendencia de Ahorro Previsional. Esta tendrá como función el seguimiento y entrega de las pensiones a los trabajadores que decidan mantenerse cotizando y recibiendo los beneficios del sistema actual. Esto significa que los regímenes mencionados continuarán operando y atendiendo únicamente a aquellos trabajadores que no hayan optado por cambiarse en una fecha determinada. No es conveniente que éstos regímenes se mantengan como una opción para los trabajadores que ingresen en el futuro a la fuerza laboral, ya que su mantenimiento podría generar presiones fiscales y un descrédito para el sistema nuevo, en cuanto a la alta probabilidad que tendrían de fracasar y requerir aportes financieros para su sostenimiento.

COMENTARIOS:

Merece nuestra atención el hecho de que se aduce que el IGSS debe adaptarse a los lineamientos de la modernización del Estado, lo que implica "congruencia con el rol subsidiario del Estado", se pretende por medio de una



ley ordinaria la reestructuración del IGSS, redefiniendo el papel que la institución está llamada a desempeñar por mandato Constitucional.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la aplicación del régimen de Seguridad Social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, pero a pesar de ello, por medio de una ley ordinaria, se desea que el IGSS únicamente sea el encargado de la "supervisión y la orientación de la adecuada prestación de los servicios de la salud de la Seguridad Social y con la administración de los Fondos de Ahorro Previsional y delega la prestación de los servicios en entidades privadas-las ADAP-, que además serán responsables de administrar los fondos de las cuentas individuales de Ahorro Previsional de los trabajadores, invertirlos en el mercado de capitales, contratar los seguros para los riesgos de invalidez y muerte y proveer pensiones en la modalidad de retiro programado. En este sentido, al limitarse las funciones del IGSS a llevar a cabo "la supervisión y la orientación" de la adecuada prestación de los servicios de la Seguridad Social relacionados con los servicios de salud de la Seguridad Social y con la administración de los Fondos de Ahorro Previsional indudablemente devendrá inconstitucional, pues el artículo 100 de nuestra Constitución determina que la aplicación del régimen de Seguridad Social corresponde al IGSS y no únicamente su supervisión y orientación. Violaría también los Acuerdos de Paz, pues en el artículo 24 que se refiere a la Seguridad Social, se ratifica que la aplicación de la Seguridad Social corresponde al IGSS y lejos de debilitarlo o desnaturalizarlo como se pretende en la reforma, las partes acordaron su fortalecimiento.

3.1.7. BENEFICIOS DEL SISTEMA DE AHORRO PREVISIONAL:

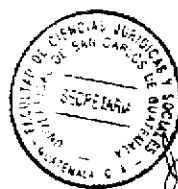


1. Permitirá a los trabajadores tener pensiones mejores sobre la base del premio al esfuerzo y un financiamiento pleno del sistema, incentivará el ahorro e inversión que se convertirá en un sólido apoyo al crecimiento económico y generará una mayor disponibilidad de fondos a largo plazo en el mercado de capitales.
2. El esquema de inversión de los fondos previsionales en el mercado de capitales, permitirá a los trabajadores participar en la propiedad de empresas fomentando el capitalismo popular.
3. Las administradoras de Ahorro Previsional y las demás organizaciones participantes en el sistema contribuirán con el pago de impuestos al Sistema Impositivo General, lo cual permitirá al gobierno contar con una mayor recaudación tributaria, para cumplir con los requerimientos que se establecen en los Acuerdos de Paz, especialmente en lo que a educación y salud preventiva se refiere⁽²⁹⁾.

COMENTARIOS:

Al respecto de los beneficios que se obtendrán, según el nuevo sistema que se pretende implementar, no creemos en realidad que así vaya a suceder, ya que las que serán beneficiadas con este sistema serán las Administradoras de Ahorro Previsional, porque manejarán una considerable cantidad de fondos que le resultarán en grandes beneficios, precisamente por el carácter mercantilista de las mismas. Los trabajadores serán los más afectados porque su pensión se basará en lo que pudo ahorrar durante el tiempo que laboró, y si por ejemplo sus ahorros fueron pocos, entonces su pensión será de acuerdo a lo que ahorró y ese será su premio. La presente afirmación ya se produjo en el régimen chileno,

(29) Ibidem. Páginas 2, 3, 4, 5 y 6.



pues el año próximo pasado quienes ganaron varios millones como utilidad fueron las Sociedades Anónimas encargadas de la administración de los fondos y al contrario, las ganancias de los ahorrantes disminuyeron.

3.2. PROPUESTA PRESENTADA POR LA FUNDACION FRIEDRICH EBERT:

La fundación FRIEDRICH EBERT, preocupada porque el tema de la reforma de los Sistemas de Seguridad Social ha cobrado actualidad en los países de Centroamérica, ha dado preferencia al apoyo de los procesos de reforma, por lo que inició un programa regional con dicho propósito.

Con tal objetivo, en el año de 1997 precisamente en el mes de Abril, presentó una primera aproximación a la problemática de la Seguridad Social en Guatemala, en el sentido que se entendiera que no se trata de un proyecto completamente elaborado y terminado, faena que deja a las instancias institucionales y políticas correspondientes y parte del proceso de discusión y consenso social a los cuales pretende apoyar.

Sin embargo, no tener la propuesta el objetivo de que sea considerada como un proyecto, su simple lectura hizo que nos percatáramos de que se trata de un trabajo serio, la propuesta fue preparada bajo la dirección del Doctor Carmelo Mesa-Lago, reconocido en el ámbito internacional como un experto en materia de Seguridad Social. El trabajo en mención parte del estudio del entorno político, económico y social de Guatemala, un breve desarrollo histórico, el análisis de la estructura organizativa actual, su cobertura poblacional, prestaciones que se otorgan, su financiamiento, administración, equilibrio financiero y actuarial, hasta llegar al diagnóstico del trabajo. Luego analiza los modelos alternativos de reforma en América Latina, realiza una evaluación de las propuestas de reforma, especialmente del informe y las recomendaciones de



Reforma del BID de 1993, los cambios a la Ley Orgánica del IGSS intentados en el Decreto 39-94 del Congreso, el cual fue vetado por el Presidente de la República, los estudios y lineamientos para la Reforma del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- y esboza un examen a la propuesta del gobierno, que para Abril de 1997 aún no había sido publicada y que conocemos ahora por haber sido presentada ante los Encuentros de Actualización. Analiza la Propuesta de Reforma al IGSS formulada por dicha Institución y que pocos conocen y finalmente presenta los lineamientos de la propuesta de la Fundación y que en términos generales está integrada por los siguientes puntos:

A) Como objetivos de la Reforma se establecen los siguientes:

1. Fortalecer los programas, en cuanto a su sostenibilidad económica y financiera, controlar la evasión y la mora y recobrar los adeudos del Estado, de otros organismos públicos y de los empleadores privados.
2. Mejorar la administración del IGSS, reducir sus gastos administrativos y aumentar su eficiencia.
3. Procurar efectos redistributivos de carácter progresivo en los programas, con apego al principio de Solidaridad.
4. Tender hacia la universalidad, mediante la extensión de la cobertura y hacia la unidad y uniformidad de los programas independientes del IGSS.
5. Coordinar los servicios de salud del IGSS y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
6. Establecer mecanismos de protección acordes con la realidad social, económica, demográfica y epidemiológica del país.



7. **Promover una mayor responsabilidad individual en la protección de las contingencias protegidas por la Seguridad Social y facilitar mecanismos de ahorro complementario a las pensiones del IGSS.**
- B) **Apoya el Sistema Mixto integrado por dos programas:**
1. **El Público que pagaría una pensión básica; y**
 2. **El de Capitalización plena e individual que pagaría una pensión complementaria.**
- C) **Propone una serie de reformas al IGSS, especialmente en cuanto a su estructura en donde propone la existencia de tres programas completamente separados, tanto administrativos como financieramente así:**
1. **Creando un nuevo programa de riesgos de trabajo, trasladando la protección del riesgo común de accidentes a IVS;**
 2. **Invalidez, Vejez y Sobrevivencia; y**
 3. **Enfermedad y Maternidad. El Programa de Clases Pasivas del Estado se cerraría y todos los nuevos ingresantes serían obligatoriamente incorporados al IGSS (pagando las mismas contribuciones y con las mismas prestaciones y condiciones de acceso; los actuales asegurados continuarían recibiendo las pensiones del Estado y la atención de salud por el IGSS, pero con el adecuado financiamiento fiscal. En el área de Administración y Finanzas se recomiendan las acciones siguientes: Modernizar el Registro de Asegurados y Empleadores, crear la cuenta individual y sistemas adecuados de información, fortalecer el control contributivo para reducir la evasión y la mora, negociar la deuda pública y privada del IGSS, reducir el gasto administrativo, agilizar el trámite de concesión de pensiones, proveer mayor flexibilidad en la inversión e incrementar su rendimiento, descentralizar la**



administración, reducir la excesiva concentración de funciones en el Gerente y modificar la integración de la Junta Directiva.

D) El Estado debe dar un buen ejemplo de acuerdo a los principios de Responsabilidad Social, garantizando el cumplimiento de sus obligaciones. Los aportes del Estado como tal, deben ser destinados para la extensión de cobertura a los grupos más necesitados de protección, mediante programas diseñados especialmente para ellos. También puede ser destinado a financiar un programa de pensiones no contributivas, para aquellos grupos de población que, por sus características socio-laborales y de bajo ingreso, sea muy difícil incorporar al IGSS.

E) Se propone que el IGSS establezca dos programas separados de protección de las contingencias de IVS:

1. Un Programa Contributivo, con un esquema de financiamiento tradicional (el actual con algunas modificaciones); y
2. Un Programa no Contributivo, con objetivos de asistencia social, financiado con las contribuciones de los asegurados y el aporte estatal, con prestaciones muy básicas, sujetas a prueba de recursos.

F) Que debe extenderse gradualmente la cobertura de salud utilizando el modelo de Escuintla con algunas modificaciones. (30)

COMENTARIOS:

La propuesta de la fundación FRIEDRICH EBERT constituye "una primera aproximación a la problemática de la Seguridad Social en Guatemala", no se trata de un proyecto completamente elaborado y terminado como la misma

(30) Alvarado E. Juar, Virgilio. Ponencia sobre la Legalidad de los Proyectos de Reformas al Régimen Previsional de Guatemala. Pág.13, 14 y 15.



fundación lo considera y manifiesta, que esa tarea la deja a las instancias institucionales y políticas correspondientes para que sean ellas las que lo terminen.

Esa propuesta constituye un valioso esfuerzo que debe ser aprovechado para realizar una propuesta legal y realista con la problemática de la Seguridad Social Guatemalteca. Tiene la gran ventaja de que parte legal como institucionalmente, de lo que ya tenemos, por lo que su aplicación es mucho más fácil.

3.3. PROPUESTA DE LA UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA -URNG-:

Otra de las propuestas de Reforma al Sistema de Previsión Social es la presentada por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) que resulta importante describir, puesto que la medida unilateral de reformar el Sistema de Previsión Social en la actualidad, o sea, de convertirlo de Público en Privado, fue precisamente de la otra parte que suscribió el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, ya que en la literal B numeral II que se refiere a Desarrollo Social y específicamente en el apartado que habla concretamente sobre la Seguridad Social, establece en sus inicios que la Seguridad Social "constituye un mecanismo de Solidaridad Humana, con el cual se sientan las bases para la estabilidad, el desarrollo económico, la unidad nacional y la paz". Por lo tanto, constituye la Seguridad Social un movimiento de recíproca ayuda como una expresión real de la Previsión Colectiva o Social, situación que provoca producir con las reformas al Sistema de Previsión Social, eliminar todos estos postulados o principios filosóficos que la inspiran, para convertirla en un mero Sistema Mercantilista, en el que podrán ser beneficiados los que más contribuyan al Fondo de Ahorro Previsional, quedando un grueso



sector de la población y en especial de trabajadores al margen, puesto que no podrán ser beneficiados como ocurre con el sistema actual, a quienes se les brindan los mismos servicios por su limitado aporte.

Según el Acuerdo en referencia, convinieron las partes en tomar las medidas para:

- Ampliar la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- Mejorar sus prestaciones.
- Ampliar los servicios con calidad y eficiencia.

De lo anterior, se deduce que en ningún momento el espíritu de lo contemplado en el apartado sobre la Seguridad Social se encuentra la realización de reformas estructurales al Sistema de Previsión Social Guatemalteco, sin embargo, tales argumentaciones y aspectos relacionados al servicio y a la cobertura, motivan a pensar que se necesita efectuar cambios que conlleven a fortalecer y garantizar la aplicación de los principios fundamentales de la Seguridad Social para mejor desempeño del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

La propuesta de la URNG, se centra en lo que se ha establecido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y básicamente es la siguiente:

1. Extender la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social hacia otros grupos de bajos ingresos.
2. Modernizar y dar sostenibilidad al Sistema de Seguridad Social basado en contratos intergeneracionales con solidaridad, equidad y mejora de la eficiencia.
3. Mejorar la administración del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, reducir sus gastos y aumentar su eficiencia.



4. Fortalecer los programas, controlar la evasión y la mora y que el Estado y los Empleadores paguen la deuda que tienen con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
5. Reformar el Sistema de Seguridad Social en su conjunto, contemplando modificaciones no estructurales que contribuyan a hacerle más eficiente sin ir en detrimento del Principio de Solidaridad.
6. La propuesta de reforma del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe contemplar la realidad socioeconómica del país, la Constitución, los Acuerdos de Paz y el Convenio 102 de la OIT.
7. El nuevo Sistema Previsional debe ser unitario, aplicado a todos los trabajadores por igual y tener en cuenta los Principios de Eficiencia, Universalidad, Unidad y Obligatoriedad.
8. Puede ser válido para plantear la unificación de los diferentes regímenes de pensiones.
9. Crear una Comisión Técnica con representantes de diferentes sectores, que de seguimiento al proyecto y al final elabore y divulgue sus recomendaciones.*
(31)

COMENTARIOS:

Dentro de la anterior propuesta, se deduce que para los guatemaltecos en general, se considera necesario efectuar reformas o cambios que puedan contribuir a fortalecer la Seguridad Social y no precisamente a disolverla y convertirla en una Seguridad Privada, y ello es lo que concretamente quiere enfatizar la propuesta de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, puesto que lo importante es determinar cuáles son las deficiencias para

(31) Información obtenida de El Periódico, Sección Política. Reforma del Sistema de Previsión Social. Guatemala, Agosto de 1997. Pág. 5.



enmendar y procurar hacer eficiente la Seguridad Social, debido a que de acuerdo a la realidad socioeconómica del país, ha cumplido una importantísima función en el desarrollo del trabajador y sus familias.

Se comparte también la idea de unificar los fondos de pensiones públicos que funcionan actualmente en el país para que sea uno, de tal manera que el bajo porcentaje de los trabajadores asalariados que pertenecen al sector público sea absorbido por uno sólo, en este caso por el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, así como los servicios de salud que brinda el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, lo cual permitiría en determinado momento brindar la oportunidad de ampliar la cobertura de servicios hacia otro tipo de trabajadores.

3.4. LEY DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y UN ANALISIS DE LAS REFORMAS PROPUESTAS:

Dentro del contenido de las reformas al Sistema de Previsión Social Guatemalteco, se contemplan cambios en cuanto a la actual Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto 295 del Congreso de la República, situación que merece de un análisis por ser ésta Ley la que regula la Seguridad Social. Se resaltarán los artículos que se pretenden reformar y se hará un breve comentario acerca de los mismos.

Se modifica el artículo 1° el cual según la reforma queda de la siguiente manera: "Artículo 1°. Creación. Adecuar el artículo con lo preceptuado en el artículo 100 de la Constitución. El rol del IGSS debe ser la orientación y supervisión adecuada de la prestación de servicios de Seguridad Social relacionados con los servicios de salud de la Seguridad Social y con la



administración de fondos de ahorro previsional. Debe enfatizarse en que el IGSS debe actuar descentralizada y desconcentradamente”.

COMENTARIOS:

Lo que se pretende en este artículo es redefinir el papel que la Institución está llamada a desempeñar por mandato constitucional. Se limita la función del IGSS únicamente a la Supervisión y Orientación adecuada de la prestación de servicios de Seguridad Social, lo cual es inconstitucional, ya que claramente el artículo 100 de la Constitución establece que la función del IGSS es la aplicación del régimen de Seguridad Social.

Se modifica el artículo 2° el cual quedaría así: “Artículo 2°. Organos Superiores. Junta Directiva, Superintendencia de Ahorro Previsional y Superintendencia de Ahorro Previsional de la Seguridad Social”.

COMENTARIO:

De la manera como se pretende que sea integrada la Junta Directiva del IGSS, se nota que los trabajadores quedan en total desventaja en su conformación.

Se modifica el artículo 3° el cual quedaría así: “Artículo 3°. Autoridad Suprema. La Junta Directiva del Instituto es la autoridad superior del mismo, y le corresponde coordinar e integrar las actividades de la Seguridad Social en el país, incluyendo la Previsión Social y los servicios de salud de la Seguridad Social”.

Se modifica el artículo 4° el cual quedaría así: “Artículo 4°. Integración de la Junta Directiva, Cinco miembros, tres titulares y dos suplentes. Los miembros y sus suplentes son propuestos uno por las asociaciones y sindicatos de trabajadores y uno por las asociaciones y sindicatos de empleadores (ambos registrados conforme a la ley); el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio



de Trabajo y Previsión Social. El nombramiento de los miembros titulares lo hace el Presidente de la República. Los miembros de la Junta Directiva que deben ser propuestos los elige el Congreso de una lista de cinco candidatos propuesta por cada entidad. Tal elección puede ser vetada por el Presidente, en cuyo caso el Congreso deberá proceder de acuerdo a lo establecido para tales casos. Si no se logra el voto de 2/3 de diputados, el Congreso solicitará a las entidades ponentes una nueva lista. Dejan de tener representación en la directiva: la Junta Monetaria, la Universidad de San Carlos y el Colegio de Médicos y Cirujanos”.

COMENTARIOS:

En cuanto a la integración de la Junta Directiva en la forma que se quiere realizar, implica que lo que se pretende es manipular abiertamente dicha administración, pues la representación de los trabajadores sería mínima, quedando prácticamente afuera de todo lo que pudiera constituirse violatorio a los derechos de los trabajadores impuesto por el Estado. Los beneficiados serían los Superintendentes y los Patronos, quienes conformarían un solo bloque al que le unen intereses comunes.

No se entiende, entonces, porque se pretende dejar a un lado la actividad que han podido realizar los miembros que representan a la Junta Monetaria, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Colegio de Médicos y Cirujanos, si dentro de nuestra sociedad, constituyen sectores avalados para beneficio de la Sociedad Guatemalteca, como es el caso de la Seguridad Social.

Se modifica el artículo 5° el cual quedaría así: “Artículo 5°. Integración de la Junta Directiva. Los miembros titulares de la Junta Directiva, con excepción de los superintendentes, ocuparán, en forma rotativa, la presidencia de la Junta Directiva del Instituto. Esta rotación se debe dar cada año, y entre los miembros



titulares debe elegirse al presidente, quien, entre otras funciones, preside las sesiones de la Junta. Los dos miembros titulares que no estén presidiendo la Junta Directiva fungirán como vicepresidente y el otro como secretario. Por su parte, tanto el Superintendente de Ahorro Previsional así como el Superintendente de Servicios de Salud de la Seguridad Social no pueden optar a los puestos de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Junta Directiva. Únicamente actuarán como vocales. El Presidente de la Junta Directiva del IGSS tiene a su cargo la representación legal del Instituto, delegando en cada uno de los Superintendentes la representación legal del Instituto en lo relativo al área de su competencia”.

COMENTARIO:

El anterior artículo se refiere a un complemento del artículo 4°, porque habla de la integración de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, así como de la forma en que actuarán éstos y quien los elige, teniendo como en la actualidad, el Presidente de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la representación legal del Instituto.

Se modifica el artículo 7° el cual quedaría así: “Artículo 7°. Período de los miembros de la Junta Directiva. Cinco años. No podrán ser reelectos. El vencimiento del período se producirá escalonadamente”.

COMENTARIO:

En la actual Ley del IGSS, el período de los miembros de la Junta Directiva es de seis años, quienes pueden ser reelectos, ya sea para los titulares o los suplentes de la Junta Directiva. En este sentido es conveniente resaltar que en cuanto a la Junta Directiva propiamente dicha, se establece el período de duración de cinco años, reduciéndole entonces un año y el hecho de no ser reelectos, resultaría beneficioso para el mismo Instituto.



El artículo 8° se modificaría así: "Artículo 8° . Requisitos de los miembros de la Junta Directiva. a) guatemaltecos; b) de 25 a 65 años; c) del estado segrar y ciudadanos en ejercicio; d) de reconocida honorabilidad; e) tener independencia de criterio; y f) contar a su favor con capacidad, experiencia y práctica profesionales en materias económico-financieras y | o administración de servicios de salud".

COMENTARIO:

Llama la atención en cuanto a los requisitos para ser miembro de la Junta Directiva del Instituto, la actual ley, contempla además de las que ha establecido la reforma, de que deben estar identificados con los principios que inspiran la Ley Orgánica del IGSS, relativos a la Seguridad Social, entendida ésta como un derecho adquirido de los trabajadores. En la reforma que se pretende a éste artículo podemos notar que los miembros de la Junta Directiva deben contar a su favor con capacidad, experiencia y práctica profesionales en materia económico-financieras y | o administración de servicios de salud, excluyendo intencionalmente el apartado que se refiere al reconocimiento en cuanto a condiciones de capacidad y experiencias profesionales o prácticas ampliamente reconocidas con los principios que inspiran a la Seguridad Social.

El artículo 9° se modificaría así: "Artículo 9°. No pueden ser miembros de la Junta Directiva. a) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y en segundo de afinidad de los demás miembros titulares y sus suplentes de la Junta Directiva del IGSS, incluidos los miembros sabentes; de los superintendentes del IGSS, del Presidente o del Vicepresidente de la República, de los ministros y secretarios de la Presidencia y de los miembros de la Junta Monetaria. b) Quienes tengan antecedentes penales o juicios de cuentas pendientes, o quienes, habiendo sido condenados en juicio penal o de cuentas no



hayan solventado su situación. c) Los insolventes o quebrados, mientras no hayan sido rehabilitados. d) Los contratistas de obras o empresas financiadas con fondos del Estado, de sus entidades descentralizadas, autónomas, semiautónomas o de los municipios, sus fiadores, y quienes tengan reclamaciones pendientes por dichos negocios. e) Quienes representen legalmente a personas individuales o jurídicas que presten algún servicio de salud o administración de ahorros previsionales, aseguradoras u otras organizaciones financieras del país, y directivas o representantes de entidades gremiales, de federaciones o confederaciones, de acuerdo con esta ley y con otras que regulen la materia”.

COMENTARIO:

Podemos darnos cuenta que éste artículo coincide con lo regulado en la actual ley referente a las prohibiciones que tienen los parientes dentro de los grados de ley para ser miembros de la Junta Directiva. Algo que omiten es lo relacionado con las personas que infrinjan las disposiciones de la Ley Orgánica del IGSS, que en la actual ley no podrían ser miembros de la Junta Directiva. Otro aspecto que omiten y que es de gran importancia, es lo relacionado con las personas que estén ligadas por motivos económicos, si pertenecen a la misma sociedad colectiva o comanditaria con otro miembro de la Junta, o si forman con éste último parte del directorio de una sociedad por acciones. Estos impedimentos son importantes y resulta conveniente que se tomen en consideración al plantearse en definitiva la reforma.

El artículo 10 quedaría así: “Nombramiento de miembros de la Junta Directiva. El sector que quede sin representante ante la Junta Directiva será convocado por el Organismo Ejecutivo, para que presente al Congreso de la República, dentro de un plazo preestablecido, la lista de candidatos



correspondiente. El Congreso de la República debe elegir de la lista, en el plazo que determine la ley, al integrante de la Junta Directiva del IGSS, quien será nombrado por el Presidente de la República mediante acuerdo gubernativo. Este mismo procedimiento deberá utilizarse cuando venza el período de alguno de los miembros titulares de la Junta Directiva, cuando renuncien al cargo, o cuando sean separados del mismo por el Presidente de la República por causa justificada y apoyada como mínimo por tres integrantes de la Junta Directiva del IGSS. Si alguno de los sectores indicados no presenta en tiempo la lista solicitada, se facultaría al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para que proponga a tres candidatos, debiendo el Congreso elegir de ella a una persona idónea, quien deberá ser nombrada por el Presidente de la República”.

El artículo 11 quedaría así: “Responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva. Estarán obligados a desempeñar sus funciones con absoluta independencia respecto a los intereses de orden político partidista y de cualesquiera otros ajenos a la finalidad del Instituto. Sobre ellos recaerá la responsabilidad de su gestión y no podrán ser separados de sus cargos durante el período correspondiente, salvo que incurran en alguna de las causales siguientes: a) Que sin causa justificada y habiendo sido convocado para el efecto, a juicio de la Junta, falten a dos sesiones consecutivas, sean ordinarias o extraordinarias. b) Que por cualquier motivo, justificado o no, hayan dejado de desempeñar sus funciones durante seis meses consecutivos. c) Que sean declarados legalmente incapaces. d) Que renuncien expresamente de su cargo ante la misma Junta. e) Que por lo menos tres miembros de la Junta Directiva del IGSS soliciten la remoción de alguno de los integrantes de la misma por incompetente. En este último caso el Congreso debe aprobar, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados, la solicitud de remoción. La Junta



Directiva debe decidir por mayoría, oyendo previamente al interesado, si ha lugar o no a la separación o, en su caso, la aceptación de la renuncia. Si se acuerda la separación o la aceptación de la renuncia, debe entenderse que la pérdida o separación del puesto no exime a la persona saliente de las responsabilidades en que haya podido incurrir. Para que algún interesado pueda solicitar la separación de un miembro de la Junta Directiva es indispensable que lo haga por escrito ante la Junta Directiva del IGSS".

COMENTARIO:

Los artículos anteriores no tienen mayor relevancia y significación su análisis, por considerar que atañe exclusivamente a la organización interna de cada institución, así como lo referente a la responsabilidad de sus miembros en caso de incumplimiento de sus atribuciones, nombramiento de los mismos, así como lo referente a su integración.

El artículo 14 quedaría así: "Establecimiento de las Superintendencias. El Instituto tendrá la Superintendencia de Ahorro Previsional y la Superintendencia de Servicios de Salud de la Seguridad Social. Para cumplir sus obligaciones y atribuciones, las Superintendencias tendrán una estructura organizacional, según lo establezcan la Ley Orgánica del IGSS, sus reglamentos y otras leyes que regulen la materia".

COMENTARIO:

El artículo 14 de la actual ley hace referencia a la integración de la Gerencia, sin embargo, en las reformas pretendidas no existirá la Gerencia, sino las Superintendencias de Ahorro Previsional y la de Servicios de Salud de la Seguridad Social.

El artículo 15 quedaría así: "Atribuciones de las Superintendencias. Son independientes en su respectiva área de competencia y tendrán a su cargo



supervisar, orientar e informar sobre el funcionamiento del sistema de ahorro previsional y el sistema de servicios de salud de la Seguridad Social, de acuerdo con las disposiciones legales. La de Servicios de Salud de la Seguridad Social deberá supervisar el funcionamiento de los servicios de salud que se presten, conforme con lo que establezca la Ley Orgánica del IGSS y otras leyes de la materia. Entre sus atribuciones estarán: a) Supervisar la prestación de los servicios de salud de la Seguridad Social, que cubren enfermedad, maternidad y accidentes de acuerdo con el reglamento respectivo. b) Proponer reformas legales o regulaciones necesarias para el funcionamiento de sistemas de servicios de salud de la Seguridad Social. c) Interpretar y aplicar las leyes relativas a la prestación de servicios de salud de la Seguridad Social en el país. d) Establecer las infracciones y fijar las multas por el incumplimiento de las normas que regulan el sistema de servicios de salud de la Seguridad Social. La de Ahorro Previsional deberá supervisar el funcionamiento de los servicios de ahorro previsional que se presten, de conformidad con lo que establezca la Ley Orgánica del IGSS y otras leyes de la materia. Entre sus atribuciones estarán: a) Aprobar o rechazar la formación de administradoras de ahorro previsional de acuerdo con los requisitos que establezca la ley que regule el sistema previsional. b) Supervisar la operación de las administradoras de ahorro previsional en las áreas legal, administrativa y financiera. c) Asegurar el cumplimiento de los requisitos para la operación de las administradoras de ahorro previsional. d) Sugerir las reformas legales o las regulaciones necesarias para el funcionamiento del sistema de ahorro previsional. e) Interpretar y aplicar las leyes relativas a la Previsión Social en el país. f) Establecer las infracciones y fijar las multas por el incumplimiento de las normas que regulan el sistema de ahorro previsional. El presupuesto del IGSS y de las Superintendencias se



generarán de la operación de cada uno de los sistemas de acuerdo con lo que estipulen las leyes que los regulen. El presupuesto así compuesto deberá ser aprobado por la Junta Directiva del IGSS y enviado al Ministerio de Finanzas Públicas para su conocimiento y será fiscalizado por la Contraloría de Cuentas de la Nación”.

COMENTARIO:

Este artículo regula las atribuciones de las dos Superintendencias que se crearán como lo son la Superintendencia de Ahorro Previsional y la de Servicios de la Salud y tienen a su cargo supervisar, orientar e informar sobre el funcionamiento del Sistema de Ahorro Previsional.

Otros artículos que se pretenden reformar son el 16 que en la actual ley se refiere a las regulaciones relativas a los miembros de la Gerencia, sin embargo, con la reforma contendrá lo relativo a las regulaciones en cuanto al nombramiento y funciones de los superintendentes; el 17 regulará lo relativo a los requisitos para ser superintendentes; el 18 lo relativo al período, remoción y sustitución de superintendentes; el 19 lo relativo a otras atribuciones de la Junta Directiva; el 23 lo relativo a las prohibiciones a los miembros de la Junta Directiva; y el 25 lo relativo a la responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva, Superintendentes, Gerentes de Superintendencias o del Personal del Instituto.

El artículo 27 regula lo que es la obligatoriedad de contribuir al régimen de Seguridad Social y dice: “Los trabajadores y empleadores de Guatemala, incluyendo al Estado como empleador, tienen la obligación de contribuir a los programas de ahorro previsional y de servicios de salud de la Seguridad Social aplicados por las Superintendencias respectivas, en la forma que se establezca en los reglamentos o en las leyes que regulen la materia.”



COMENTARIO:

Llama la atención en éste artículo que los obligados a cotizar serán solamente los trabajadores y los empleadores, el Estado lo hará también pero en calidad de empleador y no como Estado, que de acuerdo a la Constitución vigente tiene la obligación de contribuir tanto como Estado y como empleador. Esto muestra que lo que se pretende es que el Estado ya no tenga que seguir con esa obligación, lo cual no puede ser porque violaría la Constitución; esto evidencia el nuevo carácter que está asumiendo el Estado, al dejar de atender servicios que tradicionalmente ha prestado, lo que significa su transición de Estado benefactor a Estado neoliberal y además, la condonación total de su deuda con el IGSS.

El artículo 28 se reformaría así: "Beneficios del régimen de Seguridad Social. El régimen de Seguridad Social comprende los siguientes casos: Sistema de Servicios de Salud de la Seguridad Social: para casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad y enfermedad general. Sistema de Ahorro Previsional: para casos de invalidez, vejez, sobrevivencia (viudez y orfandad) y gastos de entierro."

COMENTARIO:

Es importante hacer notar en cuanto a éste artículo que con la reforma pretendida se ha establecido una división o bien una clasificación en cuanto a los beneficios ya que cada programa le corresponderá cubrir determinados riesgos. Lógicamente el Instituto continuará prestando los servicios actuales mediante el Sistema de Servicios de Salud de la Seguridad Social, como hasta la fecha lo ha hecho, lo que se pretende es destinar los fondos del Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para ser trasladados al sector privado para que lo administren a través de las



Administradoras de Ahorro Previsional, quienes adquieren un carácter mercantilista dentro de un sistema económico y alega que tendrán además del cobro por la administración de éstos fondos, la facultad de invertir los fondos de los trabajadores en un mercado de capitales poco cierto, en donde puede existir el riesgo para el trabajador en cuanto al monto de sus aportaciones y es más, dejar a un lado a aquellos trabajadores que no podrán suplir los requerimientos de éstas Sociedades Anónimas.

El artículo 29 se reformará así: "Protección relativa a accidentes de trabajo y a enfermedades profesionales. En caso de incapacidad relativa o temporal: servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, aparatos ortopédicos y un subsidio en dinero proporcional a sus ingresos."

COMENTARIOS:

En cuanto a éste artículo la ley vigente es mucho más amplia ya que regula lo relativo a las clases de incapacidades, situación que no se contempla en la reforma de éste artículo ya que únicamente se limita a establecer lo relacionado a la incapacidad relativa o temporal, otra cuestión que no incluye es lo referente a la indemnización en caso de que se den incapacidades.

El artículo 30 se reformará así: "Protección relativa a maternidad. Comprenderá los siguientes beneficios para la afiliada: a) Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el embarazo, el parto y el período postnatal, de acuerdo con lo que determine el reglamento. Estos beneficios pueden concederse a la esposa del afiliado que dependa económicamente de él. b) Subsidio en dinero durante los períodos inmediatamente anteriores y posteriores al parto, fijado proporcionalmente a los ingresos de la afiliada. c) Ayuda para la lactancia, en especie o en dinero."



El artículo 31 se reformará así: "Protección relativa a enfermedades generales. Comprenderá los siguientes beneficios: a) Servicios médicos quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el período y en la forma que indique el reglamento. Estos beneficios pueden extenderse a los familiares del afiliado que dependan económicamente de él, principalmente a su esposa e hijos menores de edad. b) Subsidio en dinero, proporcional a los ingresos del afiliado, durante el mismo período."

COMENTARIOS:

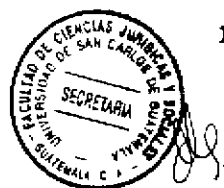
En cuanto al artículo 30 observamos que regulan casi lo mismo con la variante de que en la reforma no se contempla lo relacionado a que si el riesgo de maternidad se transforma en enfermedad común o cause muerte debe indemnizarse a la afiliada.

En cuanto al artículo 31 regula lo mismo que regula la actual Ley del IGSS con la variante de que en la reforma no se habla de indemnización sino de un subsidio, lo que no es lo mismo, ya que la indemnización significa reparar o resarcimiento de un daño o perjuicio y subsidio significa socorro o ayuda.

El artículo 32 se reformará así: "Protección relativa a Invalidez, Vejez, Sobrevivencia y gastos de entierro. Consiste en pensiones a los afiliados, que deben percibir conforme a los requisitos y modalidades que establezcan la ley que regule esta materia y la Superintendencia de Ahorro Previsional."

COMENTARIO:

Vale la pena resaltar lo que muchos sectores piensan con relación a éste artículo, creen que es aquí donde se inicia el proceso para promulgar la Ley del Sistema de Ahorro Previsional y que es notorio que el objetivo de esta ley, es regular específicamente la protección abarcada sólo por IVS del IGSS, ya que éste posee una alta reserva acumulada al 31 de Mayo de 1997 de dos mil



venticuatro millones, seiscientos veintidós mil, quinientos sesenta y cuatro con veintidós centavos Q. 2, 024,622,564.22.

El artículo 38 se reformará así: "Financiamiento del Sistema de Ahorro Previsional y de Servicios de Salud de la Seguridad Social. En cuanto al financiamiento del Sistema de Ahorro Previsional y de Servicios de Salud de la Seguridad Social, se busca que éstos sean autofinanciables. Por lo que se hará mediante los aportes que realicen trabajadores y empleadores, de acuerdo con lo que establezcan las leyes que regulen la materia, El Estado, además, garantizará las prestaciones mínimas a que tendrán derecho los afiliados, en la forma y por los montos que establezcan las leyes respectivas."

COMENTARIO:

En cuanto a éste artículo, la actual ley contempla que en cuanto al financiamiento del régimen de Seguridad social, debe ser de la siguiente manera: a) Durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, o parte de ella, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores, de los patronos y del Estado; b) Cuando incluya a toda la población, a base del método de una sola contribución proporcional a los ingresos de cada habitante que sea parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, conforme lo dispone el artículo 27; y también con los aportes del Estado, si éstos fueren necesarios; y c) Durante las etapas intermedias no previstas en los dos incisos anteriores, por los métodos obligatorios que determine el Instituto de conformidad, tanto con sus necesidades financieras y de facilidad administrativa, como con las características y posibilidades contributivas de las capas de población que proteja.



Uno de los objetivos de la reforma, conforme lo establece el presente artículo, es hacer que éstos sean autofinanciables, es decir que se financiará mediante los aportes que realicen trabajadores y empleadores de acuerdo con lo que establecen las leyes que regulan la materia, es decir que básicamente contribuirá con exclusividad el trabajador y el patrono, delegando al Estado únicamente la facultad de garantizar las prestaciones mínimas a que tengan derecho los afiliados que no puedan ser cubiertos por el Sistema Reformado, con lo cual se vuelve a caer en lo mismo, en el sentido de que el Estado no ha sido capaz para mantenerse él mismo, lo cual se ha demostrado con el déficit presupuestario existente a la fecha y se pretende que cubra a los trabajadores que no tengan acceso a optar por el sistema.

El artículo 39 se reformará así: "Monto de cuotas o contribuciones. En las leyes en que se desarrollen los servicios de salud de la Seguridad Social y de ahorro se determinarán los montos de las tasas de cotización."

El artículo 40 quedaría así: "Aporte del Estado. El Estado aporta tanto como empleador y como Estado. Como empleador aportaría lo que se establece en las leyes y reglamentos que regulen a cada uno de los sistemas: servicios de salud de la seguridad social y ahorro previsional. Como Estado aportaría al sistema otorgando las prestaciones mínimas y las garantías establecidas en las leyes que regulen la materia. Con el objeto de que los sistemas (salud y previsión) perciban siempre la cuota que al Estado corresponda como empleador y las prestaciones mínimas a su cargo que se determinen, la Junta Directiva del IGSS deberá coordinar permanentemente sus actividades con las entidades y organismos encargados de la formación y fiscalización del Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos de la Nación y calcular con anticipación las cargas que su sostenimiento pueda implicar para las finanzas públicas."



COMENTARIOS:

En cuanto al artículo 39 en lo que respecta al monto de cuotas o contribuciones, la actual ley determina que debe hacerse sobre la base de estimaciones actuariales, así como también la manera y momento de cobrar o de percibir aquéllas y el procedimiento o normas que deben seguirse para calcularlas. También establece las proporciones en que deben contribuir trabajadores, patronos y Estado en la etapa en que el régimen beneficie únicamente a los trabajadores, en la reforma, se pretende que el monto de las contribuciones o cuotas, beneficie exclusivamente a los patronos y a los que se encargarán de administrar los Fondos de Pensiones de la Seguridad Social.

En cuanto al artículo 40 regula la actual ley lo relativo al aporte del Estado, el que debe contribuir tanto como Estado y como Patrono, lo cual no ha hecho, ya que a la fecha tiene una deuda millonaria con el Instituto, sin embargo, en la reforma que se plantea, también se le da una doble función, es decir como Estado y como Empleador pero le limita su función como Estado al establecer que aportará al Sistema de Seguridad Social solamente otorgando las prestaciones mínimas para aquellos trabajadores que no logren cotizar al nuevo sistema. Esto nos plantea la interrogante de cómo haría el Estado para cumplir con ésta obligación para con ese sector de trabajadores que tienen el mismo derecho que cualquier otro trabajador si hasta el día de hoy no ha podido pagar los aportes que Constitucionalmente tiene la obligación de hacer.

El artículo 49 se reformaría así: "Inversión de fondos destinados a capitalizar obligaciones. Los fondos destinados a capitalizar obligaciones deben invertirse de conformidad con las leyes que regulen el sistema de servicios de salud de la Seguridad Social y el de Ahorro Previsional."



El artículo 70 se reformaría así: "Otros regímenes de provisión no lucrativos. Los regímenes particulares de los gremios, colegios profesionales, instituciones, asociaciones y otros entes públicos o privados que se hayan creado con carácter complementario del programa relativo a la Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS, pueden seguir funcionando solo si así lo convienen las partes y de acuerdo con las normas que establezcan para el efecto las leyes que regulen el Sistema de Ahorro Previsional."⁽³²⁾

COMENTARIOS:

En cuanto al artículo 49 llama la atención de que los fondos serán invertidos para capitalizar las obligaciones que tendrán las Administradoras de Ahorro Previsional y según tenemos conocimiento los fondos se destinarán al financiamiento del capital especulativo y no al capital productivo que es la verdadera fuente de riqueza material, situación que no garantiza una solvencia financiera permanente.

En lo referente al artículo 70 relacionado con los regímenes complementarios, queda clara en éste artículo que es opcional para los trabajadores mantenerse en los planes complementarios, pero el problema es cuando se jubilen o los ya jubilados, al tornárseles incierto su futuro, pues éste sistema prohíbe la expansión de afiliados a los planes complementarios, ya que los nuevos trabajadores están obligados a cotizar en las ADAP, con lo que, al no ingresar nuevas cotizaciones al fondo, tendrán que colapsar, lo que significa que los inactivos dejarán de percibir su pensión.

Otro aspecto que queremos resaltar es lo referente a la cotización básica obligatoria, la que será del 10% sobre el salario sujeto a pago de cuota. Un 5%

⁽³²⁾ Cuadro Comparativo de la Ley del IGSS y las Reformas Propuestas. Páginas de la 1 a la 11.



lo pagará el trabajador y el 5% restante, el empleador, que se destinarán al ahorro previsional del trabajador, abonándose en la cuenta individual de ahorro previsional mensualmente.



CONCLUSIONES

1. Que la reforma al Sistema Previsional Guatemalteco propuesta por la vicepresidencia de la República de Guatemala, denota su interés por trasladar los fondos del Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para que sean manejados por la iniciativa privada a través de entidades denominadas Administradoras de Ahorro Previsional (ADAP), lo que según los ponentes del nuevo sistema, permitirá a los trabajadores tener mejores pensiones sobre la base del premio al esfuerzo individual.
2. Que las Administradoras de Ahorro Previsional que se crearán, estarán constituidas como Sociedades Anónimas que serán las encargadas de manejar los fondos de cada trabajador en una cuenta individual, así como el interés que genere la inversión de la cotización hecha por él, pero se le cobrará una comisión por el manejo de la cuenta y una prima que le deducirán de su cuenta para comprar un seguro que cubra los programas de Invalidez, Vejez y Supervivencia, con lo cual se perdería el principio de Solidaridad que es inherente a todo Sistema de Seguridad Social, convirtiendo al sistema que se pretende implementar en un Sistema Mercantilista.
3. Que la propuesta presentada por la fundación FRIEDRICH EBERT constituye un estudio serio apegado a la realidad de Guatemala y efectivamente es una primera aproximación a la problemática de la Seguridad Social en Guatemala. Además dicha propuesta parte legal como institucionalmente de lo que ya tenemos en Guatemala por lo que su aplicación resultaría más fácil y menos onerosa.



4. Uno de los puntos que acordó la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en el Acuerdo que suscribió con el gobierno de Guatemala, fue precisamente el de ampliar la cobertura del IGSS, mejorar sus prestaciones y ampliar las mismas, pero en ningún momento acordaron la realización de reformas estructurales al Sistema de Previsión Social Guatemalteco, sin embargo, fue el gobierno de Guatemala, el que tomó la decisión de convertirlo de Público a Privado, con lo cual viola lo acordado en el referido acuerdo.
5. El mayor beneficiado con la reforma que se pretende realizar, sería el Estado, ya que se propone con la reforma omitirle la obligación del pago de las contribuciones que por Seguridad Social le corresponden como Estado, con lo cual se infringe la contribución tripartita establecida en la Constitución. Además pretende liberarle del pago de las pensiones que corresponden a los pensionados de Clases Pasivas Civiles del Estado, pretendiendo cargarle su pago a las reservas del Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS, que pasarían al programa unificado de pensiones, a pesar de que el Estado ha descontado y descuenta hasta la fecha su contribución a todos los trabajadores activos del Estado, razones que han sido y sigue siendo la principal causa por las que la Seguridad Social no ha cumplido con sus fines, ya que el Estado ha omitido el pago de sus contribuciones parcialmente como patrono y totalmente como Estado.
6. La administración del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a la fecha ha sido ineficiente, obsoleta y discriminatoria, por lo que según los ponentes de la reforma en el futuro va a colapsar, pero eso se debe en gran parte al descuido y la falta de cumplimiento de las obligaciones del Estado y de la iniciativa privada que para el año de 1995 adeudaban 1.846.4 millones y



579.5 millones de quetzales respectivamente. Pero lo anterior no quiere decir que eso sea motivo para querer privatizarlo y que el Estado delegue en la empresa privada un mandato constitucional que le impone la obligación de que sea él, el que preste la Seguridad Social, encontrando de tal manera, que los fallos se deben a su administración y no a sus principios fundamentales y objetivos de su creación. Además, se quiere continuar con la mala administración, puesto que se pretende que, en la nueva calidad del Estado, además de empleador se constituya en garantizador de las aportaciones mínimas de los trabajadores que no puedan cubrir el costo de éste sistema, lo cual no podrían hacer por no contar con los millones de quetzales que necesitarían para cumplir con dicha obligación.

7. Las reformas al Sistema de Seguridad Social, son una copia fiel de lo contenido en las reformas efectuadas en Chile al Sistema de Previsión Social, lo cual no significa, que por el hecho de que su implementación fue efectiva en ese país, no es motivo para suponer que será lo mismo en Guatemala, debido obviamente a que las circunstancias de cada país son diferentes, aunado a lo anterior, se presenta el problema de que no se ha determinado en las reformas pretendidas, la cuantificación en el costo de la transformación del Sistema Público a Privado, lo que se presume es sumamente oneroso, sin embargo, para el Ejecutivo no es importante, puesto que las Administradoras de Fondos de Pensiones en corto plazo obtendrán una rentabilidad y oportunidad de capitalizar lo invertido, al colocar los fondos de los trabajadores en el mercado de capitales como inversión. El fin último de las Administradoras de Fondos de Pensiones, como Sociedad Anónima, es obtener el máximo beneficio con la riqueza acumulada por los trabajadores, poniendo en riesgo sus ahorros, por todas



las facultades que tendrán y la poca supervisión de que serán objeto, queriendo hacer ver que el Estado es ineficiente y la Empresa Privada muy eficiente, situación que llama la atención.

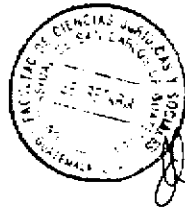
RECOMENDACIONES

1. Que cualquier reforma que se pretenda realizar a la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, deber ir de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, particularmente con lo regulado en el artículo 100.
2. Que las reformas que se quieran hacer a los Programas de Seguridad Social, también deben realizarse sin omitir lo que regula el artículo 100 de la Constitución de la República de Guatemala.
3. Que se realice un estudio actuarial serio para establecer verdaderamente cuáles son los problemas reales del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y con base en ello tratar de superarlos, pero no tratar de cambiarlo sin que se tenga una evaluación concreta, que nos indique si es pertinente el cambio de un sistema de prima escalonada que tiene en la actualidad el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, por otro sistema que implementa la capitalización individual.
4. Que se le devuelva la autonomía al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como originalmente se acordó, cuando fue creado en 1946, para que la Junta Directiva del Instituto, tenga la potestad de nombrar al Gerente y Subgerentes y tener así la autoridad suprema de la Institución, así como el control para definir su política de desarrollo en forma efectiva, como una entidad autónoma; con lo cual se evitaría que hubiera injerencias de



sectores interesados en obtener beneficios de esa entidad que se creó con el propósito de beneficiar a la clase trabajadora guatemalteca.

5. Que se le otorgue también autonomía financiera al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para evitar las injerencias de la Junta Monetaria, que no le permite en la actualidad desenvolverse en forma adecuada en este aspecto.
6. Que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social negocie con el Estado la deuda que éste tiene con él, que para el 31 de Enero de 1997 según reportes que se tienen asciende a unos dos mil trescientos millones de quetzales, haciéndose un cronograma de pago en que el Estado se comprometa a pagar mediante un acuerdo financiero. Así mismo, recuperar los quinientos veintisiete millones de quetzales que al 30 de Septiembre de 1997, deben los patronos privados al IGSS, mediante convenios de pago.



BIBLIOGRAFIA

OBRAS:

1. De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I y II. Editorial Porrúa. S. A. 1986. 735 págs.
2. De Ferrari, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. 2ª. Edición. Ediciones Palma. Buenos Aires Argentina 1972.
3. Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, 1978. 797 págs.
4. Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. El régimen de la Seguridad Social en Guatemala. Guatemala: Ediciones CEUR. USAC, 1997. 100 págs.

TESIS:

1. Aguilar Zarceño, Justo Rufino. El régimen de Seguridad Social y el Empleado Telegrafista. Tesis-Abogado y Notario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, Septiembre de 1983.
 2. Castellanos Villagran, Blanca Etefvina. Régimen de Seguridad Social en Guatemala, sus orígenes y programas. Tesis-Abogado y Notario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, Agosto de 1991.
 3. Fuentes Mérida, Herold Vitello. La Previsión Social. Tesis -Abogado y Notario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, Octubre de 1980.
 4. López Mijangos, Ruben Homero. Introducción al estudio de la Seguridad Social de Guatemala. Tesis -Abogado y Notario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Carlos de Guatemala, Guatemala, Junio de 1966.
-



5. **Rivera Alvarez, Roberto Eduardo.** El régimen de Pensiones en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Invalidez, Vejez y Supervivencia. Tesis-Abogado y Notario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, Agosto de 1980.

LEYES:

1. **Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.** Decreto 295 del Congreso de la República. Octubre de 1946.
2. **Constitución Política de la República de Guatemala.** 1985.
3. **Acuerdo No. 546 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.** Reglamento sobre recaudación de contribuciones al régimen de Seguridad Social.

DOCUMENTOS:

1. **Barabona Streber, Oscar y J. Walter Dittel.** Bases de la Seguridad Social en Guatemala, publicaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala, 1947.
2. **Mesa Lago, Carmelo.** Las Reformas de Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Sistemas Públicos, Privados, Mixtos y Paralelos.
3. **Perfil del Sistema Nacional de Previsión Social.** Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala, Diciembre de 1996. 70 págs.
4. **Economía al día, análisis sobre la propuesta de Ley del Sistema de Ahorro Previsional.** Guatemala, Junio de 1997, No. 6, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC. 12 págs.
5. **"Sistema de Ahorro Previsional" Propuesta de reforma Previsional para Guatemala.** Comisión de Reforma Previsional. Guatemala, Febrero de 1997. 6 págs.



6. "Cuadro Comparativo de la Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y las Reformas Propuestas." 11 págs.
7. "Conozca el Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia" publicado por el Departamento de Relaciones Públicas del IGSS. 8 págs.
8. "El IGSS para Estudiantes" publicado por el Departamento de Relaciones Públicas del IGSS. 4 págs.
9. "Conozca el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social" publicado por el Departamento de Relaciones Públicas del IGSS. 4 págs.
10. "Señor Patrono: con su contribución el IGSS mejora servicios" publicado por el Departamento de Relaciones Públicas del IGSS. 4 págs.
11. "Acuerdos de Paz firmados hasta el 31 de Octubre de 1996" Comisión de la Paz. Presidencia de la República de Guatemala. Tipografía Nacional de Guatemala, Marzo de 1997. 114 págs.
12. "Acuerdos Operativos de Paz" Comisión de la Paz. Presidencia de la República de Guatemala. Guatemala, 29 de Diciembre de 1996. 9, 15, 15, 5, 39 págs.

REVISTAS:

1. González, Carlos Enrique. "El Sistema de Pensiones Públicas en Guatemala" (Documento). Revista Reflexiones Económicas. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. IDIES. Guatemala, 1997. 12 págs.

PONENCIAS:

1. Alvarado H, Juan Virgilio. La legalidad de los Proyectos de Reformas (Ponencia). XVI Congreso Jurídico Guatemalteco. Guatemala, 1997. 23 págs.

RECEIVED AT THE OFFICE OF THE SECRETARY OF THE FACULTY OF LAW AND SOCIAL SCIENCES OF SAN CARLOS UNIVERSITY, GUATEMALA, 1997.



2. Caballero, Jerónimo. Fondo de Pensiones. Análisis de la experiencia chilena (Ponencia). Conferencia patrocinada por la Embajada de Chile en Guatemala, realizada en la sede de la Asociación de Gerentes de Guatemala, Guatemala 18 de Julio de 1997. 4 págs.
3. Pereira, Rodolfo. Fondo de Pensiones. Análisis de la experiencia chilena. (Ponencia). Conferencia patrocinada por la Embajada de Chile en Guatemala, realizada en la sede de la Asociación de Gerentes de Guatemala, Guatemala, 18 de Julio de 1997. 2 págs.
4. Soto Agullar, Samuel. El Sistema de Pensiones. Análisis de la experiencia chilena. (Ponencia). Conferencia patrocinada por la Embajada de Chile en Guatemala, realizada en la sede de la Asociación de Gerentes de Guatemala, Guatemala, 18 de Julio de 1997. 4 págs.

PERIODICOS:

1. El Periódico (Guatemala, ciudad) "Reformas del Sistema Previsional" Guatemala, jueves 28 de Agosto de 1997. Pág. 8.
2. Prensa Libre (Guatemala, ciudad) "Finanzas no paga al IGSS la planilla del Legislativo" Guatemala, 18 de Marzo de 1998. Pág. 3.

INFORMACION OBTENIDA VIA INTERNET:

1. "Como invertir en Chile" Inversiones. Chile Finanzas. Diciembre de 1996. [Http:// www.finanzas.c/deloite/ 12/1/97](http://www.finanzas.c/deloite/12/1/97) 9:46 AM. 29 págs.
2. "CATO Congressional Testimony". Empowering People. Testimony of José Piñera President of de International Center for Pension Reform. Co-Chairman of de Cato Projeet on Social Security Privatization. June 26, 1997. <http://www.cato.org/testimony/ct-jpo62597.htm> 12/1/97 10:38. 19 págs.