

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



EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA Y SUS ALCANCES

JUAN LUIS POLANCO SANTIZO

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2011

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA Y SUS ALCANCES

TESIS

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

Por

JUAN LUIS POLANCO SANTIZO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2011

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz  
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Diéguez  
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez  
SECRETARIO: Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ**  
**EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic Artemio Tanchez  
Vocal: Lic. Gamaliel Sentes Luna  
Secretario: Lic. Jaime González Dávila

**Segunda Fase:**

Presidente: Licda. Mayra Yohanna Veliz  
Vocal: Licda. Eloísa Mazariegos Herrera  
Secretaria: Licda. Ana Mireya Soto Urizar

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

LUIS FERNANDO MERIDA CALDERON  
ABOGADO Y NOTARIO  
5ª. Av 11-70 zona 1. 4º nivel of 4C-2 Edificio Herrera  
Tel.22518962



Guatemala, 20 de Junio de 2011

**LICENCIADO**

**CARLOS MANUEL CASTRO MONROY**

**JEFE DE LA UNIDAD DE TESIS**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy:

En cumplimiento del nombramiento emitido por esa jefatura el día veintiocho de enero de dos mil once, procedí a asesorar el trabajo de tesis del estudiante JUAN LUIS POLANCO SANTIZO, carné 200411320, cuyo título es **“EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA Y SUS ALCANCES”**.

El trabajo de investigación se ha elaborado con el objetivo de evidenciar que la Seguridad Social está delegada por mandato constitucional en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sobresaliendo dentro de su ley orgánica el principio de Universalidad como incluyente de toda la población guatemalteca; sin embargo este principio resulta limitado por la escasez de fuentes de empleo formal en el país, así como también por la propia normativa de la citada institución que exime en algunos casos a patronos de la cotización e inscripción de sus trabajadores en el régimen de Seguridad así como la influencia de sistemas económicos y políticos con orientaciones neoliberales; además de ello se ha analizado casos en concreto para colaborar así de manera científica con el derecho Laboral y Social guatemalteco.

Con el estudiante JUAN LUIS POLANCO SANTIZO, sostuvimos varias sesiones de trabajo durante las cuales fue sugerida la bibliografía que en el desarrollo de la investigación se considera la más adecuada al tema, habiéndose consultado textos doctrinarios de autores extranjeros y nacionales que refieren en forma precisa a la temática contenida en la investigación realizada, sugerencias que fueron aceptadas por el estudiante y aplicadas al trabajo de investigación señalado. En concordancia al plan de investigación con base al cual se desarrolló el presente trabajo de tesis, se comprobó suficientemente la hipótesis planteada.

LUIS FERNANDO MERIDA CALDERON  
ABOGADO Y NOTARIO  
5ª . Av 11-70 zona 1. 4º nivel of 4C-2 Edificio Herrera  
Tel.22518962



En definitiva el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben de cumplir de conformidad con la normativa respectiva, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, y del examen General Público. Además que la metodología y técnicas de investigación que han sido utilizadas, han sido las correctas ya que se ha visto en el resultado de la investigación el correcto desempeño y utilización de éstas; Además la redacción en el trabajo de investigación ha sido empleada de manera correcta, ya que se enmarca una buena calidad de trabajo en cuanto a ella, que los datos estadísticos utilizados fueron necesarios para hacer de la investigación una buena fuente de información; Y que dicha información ha contribuido científicamente a enriquecer las ciencias jurídicas y sociales.

Para concluir, estimo que además en el contenido del trabajo de investigación se ha llegado a conclusiones de carácter general que pueden resumir la importancia del tema desarrollado y que en base a ellas se pudieron hacer recomendaciones acerca de cómo mejorar la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Universalización del mismo y cómo accionar ante la problemática que se ha expuesto en el trabajo de investigación; Y que además de la bibliografía que ha sido utilizada de manera correcta y ha generado exitosos resultados en el trabajo de investigación, todas las demás fuentes de información han sido empleadas de manera correcta. Y por ello resulta procedente aprobar el trabajo de tesis asesorado, razón por la cual doy mi **DICTAMEN EN SENTIDO FAVORABLE**, debiendo en consecuencia nombrar al revisor de tesis a efecto que el presente trabajo sea aprobado y discutido posteriormente en el examen público correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo muy atentamente.

Lic. Luis Fernando Mérida Calderón  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 4096

*Luis Fernando Mérida Calderón*  
ABOGADO Y NOTARIO



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, veintinueve de junio de dos mil once.

Atentamente, pase al ( a la ) LICENCIADO ( A ) : **HÉCTOR EDUARDO BERDUCIDO MENDOZA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del ( de la ) estudiante: **JUAN LUIS POLANCO SANTIZO**, Intitulado: **"EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA Y SUS ALCANCES"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes".

  
**LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc. Unidad de Tesis  
CMCM/ Cpt.



Lic. Héctor Eduardo Berducido Mendoza  
ABOGADO Y NOTARIO  
5ta. Av. 11-70 Cuarto nivel Of. 4C-2 Edificio Herrera z. 1  
Tel.: 2251 -8962

Guatemala, 26 de Julio de 2011.

**Licenciado**

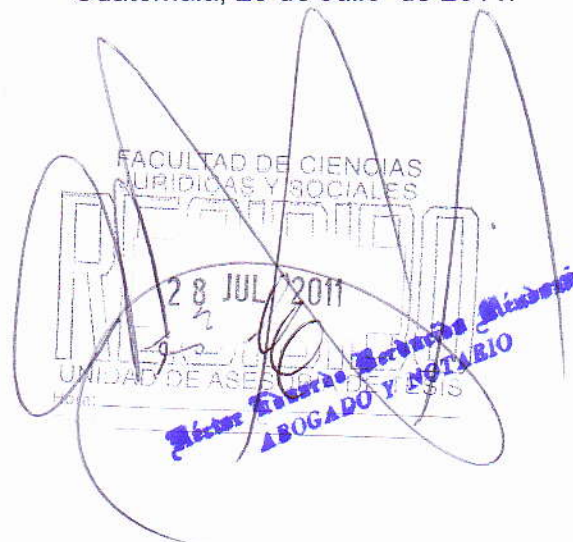
**Carlos Manuel Castro Monroy**

**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su despacho.



Licenciado Castro Monroy:

De manera atenta y respetuosa me permito comunicarle que atendiendo a la providencia emanada por la unidad a su cargo, he cumplido con la función de revisor de tesis del estudiante: **JUAN LUIS POLANCO SANTIZO**, cuyo trabajo se titula **“EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA Y SUS ALCANCES”**. Para lo cual, me permito emitir el siguiente dictamen:

He realizado la revisión de la investigación, la cual analiza ciertas situaciones que se están dando dentro del régimen de seguridad social en Guatemala; y en su oportunidad sugerí cambios de fondo y forma, algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, mismas que consideré oportunas, para una mejor comprensión del tema abordado por el estudiante Juan Luis Polanco Santizo; cabe destacar que la redacción de la misma es clara, adecuada y con el léxico jurídico correcto.

Considero, además, que el trabajo relacionado constituye un aporte de contenido científico y técnico, como consecuencia de la importancia del régimen de seguridad

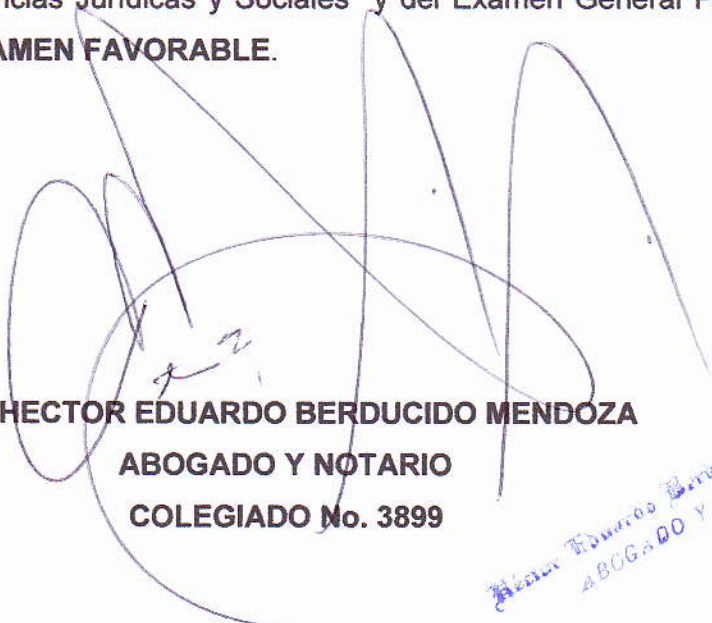


social en Guatemala; pues la tesis revisada aborda temas de suma trascendencia en el ámbito Social y del derecho.

El bachiller Juan Luis Polanco Santizo, para el desarrollo del trabajo en mención utilizó la metodología y técnicas de investigación siguientes: Método inductivo, deductivo y analítico. Es de mencionar que la bibliografía consultada fue de autores nacionales e internacionales.

Las conclusiones y recomendaciones a que arriba el estudiante, son congruentes con el contenido de la investigación de mérito, para lograr el objetivo que se ha planteado en su plan de trabajo, determinando la veracidad de la hipótesis formulada; asimismo, y como ya se mencionó la bibliografía utilizada es acertada y actualizada, por lo tanto, es procedente que el presente trabajo de tesis sea aprobado y por consiguiente pueda ser sometido a su discusión, en el examen público de tesis. En virtud de lo anterior, y habiéndose cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE**.

Deferentemente,

  
**LIC. HECTOR EDUARDO BERDUCIDO MENDOZA**  
**ABOGADO Y NOTARIO**  
**COLEGIADO No. 3899**

*Hector Eduardo Berducido Mendoza*  
**ABOGADO Y NOTARIO**



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintidós de agosto del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante JUAN LUIS POLANCO SANTIZO, Titulado EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA Y SUS ALCANCES. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.





## DEDICATORIA

### **A Dios mi Señor:**

Por darme la vida y permitirme terminar mis estudios, dándome fuerza cuando hacía falta y fortaleza a lo largo de mi carrera y mi existencia. Por darme a mis maravillosos padres y familia. Por ser mi guardián en los momentos de flaqueza y la luz que iluminó mi mente a lo largo de todos estos años de carrera.

### **A mi padre y mi madre:**

Por ser mis ángeles de la guarda y ser los verdaderos gestores de este éxito en mi vida, que más que mi triunfo es triunfo de ellos, pues sin ellos nada sería posible. Por ser el ejemplo ideal de honor, decencia, honradez, esfuerzo, trabajo y lucha, valores incuestionables de hombres dignos y nobles; pilares esenciales y fundamentales del éxito. Agradezco a mi padre y madre por tenerme paciencia y por anteponer su vida para cuidarme y garantizarme todos los medios necesarios para que pudiera estudiar y ser un hombre de bien, un ciudadano modelo, temeroso de Dios y respetuoso de su patria. A ellos les dedico este triunfo y los venideros, así como todo mi amor, respeto y cariño.

### **A mis Hermanas:**

Por ser lo más maravilloso que Dios pudo haber puesto en mi vida pues ambas son verdaderos ejemplos de lucha y trabajo. A ellas dedico también este acto, pues aun tengo fresco en mi mente las palabras de aliento y las oraciones que siempre realizaron en mi nombre. Por ser la roca que me sostuvo cuando mis padres no estaban en casa.

**A la Universidad de San**

**Carlos de Guatemala:**

Por ser una institución noble y digna a la cual le debo no solo mis estudios si no parte de mi manutención, y a la cual le estoy agradecido desde el fondo de mi corazón por haberle dado trabajo y estudios a mis padres y ser mi cobijo y fuente de sabiduría. Agradezco especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por darme la oportunidad de instruirme dentro de sus aulas y por pertenecer a tan gloriosa facultad y universidad.





## ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1 Consideraciones generales.....	1
1.1. Concepto de seguridad social.....	1
1.2. Punto de vista amplio.....	3
1.3. Punto de vista restringido.....	5
1.4. Carácter.....	7
1.5. Naturaleza jurídica.....	10

### CAPÍTULO II

2. Evolución histórica de la seguridad social.....	19
2.1. La asistencia social.....	28
2.1.1. Asistencia social y beneficencia.....	30
2.1.2. Asistencia y previsión social.....	32
2.1.3. Asistencia social y seguros sociales.....	33
2.2. El seguro social.....	35
2.2.1. Naturaleza del seguro social.....	36
2.2.2. Fines de los seguros sociales.....	37
2.2.3. Seguros generales y seguros sociales.....	38
2.2.4. Seguros sociales y seguridad social.....	39
2.3. El seguro privado.....	41
a. Edad antigua.....	43
b. Edad Media.....	45

c. Medios del Siglo XIV a fines del XVII.....	45
d. Siglo XVIII hasta la primera mitad del XIX.....	46
e. Medios del Siglo XIX hasta la actualidad.....	47
2.3.1. Sistema de capitalización individual.....	49
2.3.2. Administradoras privadas de pensiones.....	51

### CAPÍTULO III

3. Principios.....	53
3.1. Principios genéricos.....	53
a. El principio de solidaridad.....	54
b. El principio de subsidiaridad.....	57
c. El principio de autogestión y autorregulación.....	58
3.1. Principios técnicos.....	60
a. Principio de Integralidad.....	60
b. Principio de igualdad.....	62
c. Principio de unidad.....	62
d. Principio de universalidad.....	63
3.4. Limitación del principio de universalidad en la normativa de seguridad social en Guatemala.....	68

### CAPÍTULO IV

4. La seguridad social en Guatemala.....	73
4.1. Régimen de seguridad social en Guatemala.....	77

4.2. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social "IGSS" .....	79
4.2.1. Financiamiento y programas.....	82
a. Invalidez-Vejez-Sobrevivencia ( I.V.S).....	85
b. Enfermedad-Maternidad-Accidentes ( E.M.A).....	89
4.4. Universalidad de la seguridad social en Guatemala.....	94

#### CAPÍTULO V

5. Acceso de la seguridad social en Guatemala.....	99
5.1. Población excluida.....	100
a. Trabajadores de la economía informal.....	100
a.1. Características.....	101
a.2 Origen.....	102
a.3. Formalización.....	103
b. Trabajadores campesinos.....	103
b.1clasificación.....	104
5.3.2. Trabajadores campesinos con relación de dependencia.....	104
Permanentes.....	105
Temporales.....	105
Trabajadores campesinos independientes.....	106
5.2. Trabajadores de empresas de menos de tres trabajadores.....	106
5.3. Causas y efectos de la exclusión.....	107
5.4. Causas que originan la exclusión de los guatemaltecos al sistema de seguridad social.....	108



Pág.

a. Escasés de fuentes de trabajo.....	108
b. Normativa contradictoria del propio Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	108
c. Irrespeto a la normativa laboral.....	109
d. Efectos que provoca la exclusión de la población a la seguridad social.....	109
CONCLUSIONES.....	111
RECOMENDACIONES.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	115



## INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la presente tesis se trató de desarrollar la problemática de la falta de aplicación y la confusión que se tiene de seguridad social en Guatemala, analizando para ello lo que es el concepto de seguridad social.

Al realizar la presente investigación se analizó y se profundizó en el estudio de la seguridad social desde sus inicios y enfocándola desde el principio de universalidad, ya que era necesario tomar este principio como fundamental para poder entender de una forma más clara y precisa lo que es seguridad social.

En este estudio y análisis de la seguridad social se hizo una comparación con países europeos quienes fueron los pioneros en desarrollar y aplicarla en su más amplio significado integral, ya que países como Alemania exponen y aplican la seguridad social cumpliendo de manera exacta con lo que es el principio de universalidad.

Cuando se habla de seguridad social en la actualidad es como si se estuviera hablando de un virus que consume a la sociedad desde dentro debido a que su fundamentación y filosofía requiere el esfuerzo de la individualidad para obtener un beneficio en la colectividad, razón más que suficiente para decir que es un parásito que frena el desarrollo, atenta contra la democracia y el estado de derecho.

Es importante mencionar que para otras personas la seguridad social no es más que un concepto caduco y vago que engloba una idea simplista y triste de un hospital. Es interesante conocer lo que se piensa de la seguridad social y lo enriquecedor que es indagar sobre su contenido y esencia, justificación fundamental de este trabajo.



El trabajo se dividió en cinco capítulos, conteniendo el I) Consideraciones generales sobre la seguridad social; II) La evolución histórica de la seguridad social; III) Principios; IV) La seguridad social en Guatemala; V) Acceso de la seguridad social en Guatemala.

Es relevante mencionar que a pesar de todas estas interpretaciones maliciosas y caducas de seguridad social, provenientes de líneas de pensamiento egocentristas, e individualistas ultranza, existe una luz en el camino que se devela ante nuestros ojos y es el hecho mismo que su justificación proviene desde un hecho natural consustancial con la existencia del ser humano, toda vez que en el proceso evolutivo del hombre se devela que no puede vivir de forma aislada y aun más que se da cuenta que para sobrevivir a los depredadores debe integrarse en grupos donde se requiere el esfuerzo solidario como mecanismo vital para la subsistencia del grupo y sin darse cuenta da vida al principio de universalidad pues todos los individuos formaban un todo dentro del cual el esfuerzo de los más fuertes era de provecho de los más débiles que nunca se quedaban sin los insumos necesarios para subsistir, proporcionados por el grupo, pero no fue sino hasta que apareció el germen individualista que permeó la conciencia de muchos de los individuos del grupo que empezaron a aparecer las divisiones de grupo, los estratos sociales y la necesidad de acumular pertenencias en desmedro de los demás, cuando dieron muerte a los fundamentos sociales y a ese pacto necesario de subsistencia que había preservado su especie por mucho tiempo.

Al avanzar con la presente investigación se estará dando una visión exacta de la seguridad social atendiendo y aplicando en su justa interpretación el principio de universalidad, que significa inclusión, cobertura para los diversos estratos sociales, lo cual en el país no se produce ya que a pesar de que la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social contempla como principio informador el principio de universalidad, no es aplicado en Guatemala, comprobando que lo que se tiene en el país no es mas que un seguro sumamente sectarizado, ya que solo pueden optar a ese servicio una parte de la población.



Sirva esta investigación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de Guatemala, a los sectores sociales, productivos del país; así como a los trabajadores y empleadores de la nación, porque en ella se describe lo relevante y esencial que es para el desarrollo del país que todos sus habitantes se encuentren protegidos y respaldados de cualquier contingencia y mal que pudiera devenir por su condición de ser humano y miembro de un conglomerado social donde se desenvuelve y habita, aspectos que son importantes y que se encuentran enmarcados dentro de la seguridad social como elemento consustancial, coetáneo y primordial en su enfoque solidario y humanista.



## CAPÍTULO I

### 1. Consideraciones generales

#### 1.1. Concepto de la seguridad social

La seguridad social es entendida y aceptada como un derecho que le asiste a toda persona de acceder, por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad.

Es así como la concepción universal respecto del tema ha llevado a cada nación a organizarse con el objeto de configurar variados modelos al servicio de este objetivo. En este contexto siempre se concibió al Estado como el principal, si no el único promotor de esta rama de la política socioeconómica puesto que los programas de seguridad social están incorporados en la planificación general de éste. Sin embargo, no siempre se logró a través de tales políticas desarrollar e implementar un sistema de seguridad social justo y equitativo, en el cual la persona tuviera la gravitación que amerita. Se suma a ello el vertiginoso avance de la economía mundial. En otras palabras, no hubo un desarrollo paralelo de ambas áreas, condición vital para lograr un crecimiento equilibrado.



El Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y en general todo el espectro posible de seguridad social. Estos programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, deben tener carácter gratuito, en tanto son posibles gracias a fondos procedentes del erario público, sufragado a partir de las imposiciones fiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos. En este sentido, el Estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues en principio, las clases inferiores y de menores y escasos recursos económicos de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos que en la mayoría de los casos resultan exiguos e insuficientes y en otro porcentaje ni siquiera se tienen.

En este Sistema se engloban temas como la salud pública, el subsidio al desempleo, o los planes de pensiones y jubilaciones y otras medidas que han ido surgiendo en muchos países tanto industrializados como en vías de desarrollo desde finales del siglo XIX para asegurar unos niveles mínimos de dignidad de vida a todos los ciudadanos e intentar corregir los desequilibrios que se producen como consecuencia del repartimiento desigual de la riqueza que inciden en la falta de oportunidades claras, producto de la exclusión.

Según los tratadistas Guillermo Cabanellas Torres y Luis Alcalá Zamora y Castillo, en su Tratado de Política Laboral y Social, exponen que, "La Seguridad Social, en

denominación menos discutida que su contenido, aglutina un sustantivo y un adjetivo de amplitud conceptual. El primero de los vocablos, encierra las ideas genéricas de exención de peligro, daño o mal y las de confianza y garantía, se utiliza por ese sentido de protección más que de indemnidad absoluta, que escapa a las posibilidades humanas ante la magnitud y frecuencia de catástrofes, desgracias, accidentes y enfermedades sobre la previsión y la defensa de los hombres. En cuanto al calificativo, dentro de la multiplicidad de significados, se valora lo de social en escala que va desde restricciones ya superadas que lo hacían exclusivo de los trabajadores y únicamente de los obreros, los dedicados a los trabajos manuales, hasta la amplitud de todo lo concerniente a la sociedad.”<sup>1</sup>

## **1.2. Punto de vista amplio**

Para J.A. Bramuglia “La seguridad social es de una significación más amplia: Comprende la organización política, jurídica, económica y social del Estado consubstancial a la existencia del ser humano. Y en tal sentido, la Previsión Social, integrada por la asistencia y los seguros sociales, será solamente una parte de la Seguridad Social.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cabanellas Torres Guillermo y Zamora y Castillo Luis Alcalá, *Tratado de política laboral y social*, pág. 391

<sup>2</sup> *Ibid*, pág. 394



En redacción amplia y ampulosa a la vez la seguridad social se presenta como "la política del bienestar, generadora de la paz social, basada frente al angosto concepto de la solidaridad laboral o industrial en el más amplio sentido de la solidaridad humana. Dos perspectivas surgen la primera relacionada con la política social, que muestra a la seguridad social como lucha contra la miseria y los males que comprometen el nivel de vida y el bienestar de la población; y la otra que se refiere a la seguridad social como institución jurídica, caracterizada por ser un sistema obligatorio, administrado por un organismo público o semipúblico, que concede prestaciones médicas preventivas y readaptadas, y prestaciones económicas substitutivas y remuneración.

El concepto amplio incluye toda contingencia desde antes del nacimiento hasta después de la muerte, todo lo que considere la filosofía de un sistema de seguridad social con carácter integral debe contener los sistemas de previsión, los regímenes prestacionales y un sistema de vivienda y hábitat.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido, desde sus inicios, una de las principales impulsoras del reconocimiento de la seguridad social como un derecho de los ciudadanos a nivel mundial. En 1991 esta organización propuso una de las definiciones de seguridad social más utilizadas, donde se establece que la seguridad social: Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de

enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

Así, el objetivo de la seguridad social es “velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios”.<sup>3</sup>

En ese mismo contexto se desprende que la seguridad social es un derecho humano y social, fundamental e irrenunciable, que debería ser garantizado por el Estado a todos sus habitantes, residentes en el territorio de la República, y a los extranjeros residenciados legalmente en él, independientemente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos y renta.

### **1.3 Punto de vista restringido**

Por constituir una disciplina relativamente reciente, algunos autores le trazan límites estrechos que unas veces lo son por los sujetos y en las otras por el objeto: En cuanto

---

<sup>3</sup> Pérez Leñero José, **Fundamento de la seguridad social**, Pág. 35.

a los sujetos la enmarcan dentro de las relaciones de los trabajadores en un sentido laboral riguroso; y en cuanto al objeto se ciñen a la conservación de las conquistas sociales y del nivel de vida obtenido en virtud de medios personales, laborales o sociales de distinta índole.

Para Dino Jarach, citado por los tratadistas Guillermo Cabanellas Torres y Luis Alcalá Zamora y Castillo, en su Tratado de Política Laboral y Social, “La Seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por sus propios medios”.<sup>4</sup>

De los enfoques anteriores que pretenden definir el concepto de la seguridad social, se infiere la presencia de un denominador común cuyo fin es la protección del ser humano y la esencia de la persona como sujeto preponderante del orden social. Una definición propia de la “Seguridad Social es un sistema compuesto por un conjunto de principios, garantías, valores y normas de tipo jurídico, político, social, económico, moral y espiritual, dirigidas a luchar contra la miseria, los males que se derivan de ella y que amenazan la condiciones dignas de vida y de existencia de todo ser humano, para obtener el bien común y la paz social a través de un régimen obligatorio impuesto y administrado por el Estado cuya finalidad es la cobertura universal de todas las personas que se encuentran en el ámbito de su soberanía”. El concepto Seguridad

---

<sup>4</sup> Cabanellas Torres Guillermo y Zamora y Castillo Luis Alcalá, *ob. Cit*; pág 392



Social es un concepto sumamente amplio en virtud que puede abarcar diversos campos y disciplinas como la seguridad alimentaria, seguridad en cuanto a la salud física, mental o psicológica e inclusive la seguridad ciudadana, que para muchos analistas deberían ser campo de acción de otras disciplinas, pero todo ciudadano son elementos básicos y necesarios que forman parte de su estructura y coadyuvan en el cumplimiento de su cometido, que en definitiva es la protección del ser humano, como eje central y fundamental de su filosofía, en consecuencia la satisfacción de las necesidades sociales para obtener la tan anhelada justicia social y para muchos sobre todo en el caso de Guatemala la utopía del bien común y bienestar social.

#### **1.4 Carácter**

Característica de la seguridad social es su fundamentación solidaria. La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.

El derecho a esta situación de seguridad social se funda en el derecho a la vida que tiene toda persona humana y se reconoce por su cualidad de trabajador.

Es importante resaltar que la fundamentación solidaria conlleva de forma implícita un enfoque humano toda vez que visualiza al individuo desde su propia esencia dándole



relevancia a la condición de persona, alejando así todas aquellas tesis ego centristas que reducen su ser a mercancía, asignándole un valor determinado.

El fundamento solidario es la espina dorsal de la seguridad social toda vez que siembra la semilla en la conciencia de la población sobre la importancia de aportar y ayudar al prójimo en las eventuales emergencias en que lo necesite; es en ese orden de ideas que el Estado se organiza y recauda los impuestos no solo con el ánimo de funcionar sino con la finalidad de distribuirlo en los sectores menos favorecidos de la población generando los servicios básicos necesarios para que todo individuo pueda subsistir, con oportunidades y capacitación técnicas que le abra posibilidades de incorporación auténticas al proceso productivo de la Nación. Es precisamente esa corriente ideológica la que ha aceptado el ordenamiento jurídico guatemalteco, razón por la que, la seguridad social ha dejado de ser exclusiva de las clases trabajadoras y se ha universalizado su cobertura a todos los habitantes del país como lo establece la la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 100 en el que expone que el Estado de Guatemala 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. Pero debido a la debilidad que provoca al Estado la deficiente recaudación de impuestos y a la falta de carácter de los gobernantes para imponer un régimen tributario efectivo que le alcance para responder y cubrir sus obligaciones constitucionales; así como a la propia normativa del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como institución encargada constitucionalmente del régimen de seguridad social en Guatemala, la corrupción y el gasto irracional e

inadecuado de los recursos económicos con los que cuentan, se hace imposible una cobertura universal para todos sus habitantes dando espacio a otras formas de cobertura provenientes de sectores privados, que lo que buscan no es el bienestar común, ni el derecho a condiciones dignas de existencia sino el lucro como fundamento principal de su actividad. El afianzamiento de un sistema neoliberal y la corrupción son dos factores determinantes que van allanando el camino para que se legisle a favor de otras formas de cobertura muy distintas al fundamento solidario que solo empujan a tomar los senderos de la individualidad en su máxima expresión favoreciendo a pequeños grupos privilegiados de la población, que es a quienes en esencia sirven y responden, olvidando su naturaleza propia de funcionarios públicos al servicio de todos los guatemalteco.

Es importante hacer una reflexión sobre la poca importancia que dan, a la seguridad social los gobiernos que ha tenido el Estado de Guatemala y a su característica fundamentada en la solidaridad, porque lejos de promoverla como eje principal de gobernabilidad y estabilidad en sus políticas de gobierno, la dejan al margen por perseguir intereses personales, partidistas que rayan como ya se ha mencionado en el germen individualista propio de sociedades víctimas de sistemas sometidos al constante bombardeo mediático, a la resaltación de los valores del consumo indiscriminado, el culto a la fortuna y sus excesos, lo que dista mucho del enfoque solidario. Por esa misma razón la mayoría de los habitantes de Guatemala se encuentran al margen de los beneficios del seguro social y su cobertura, encontrándose una respuesta y explicación lógica al porqué de la limitación de uno de



los principios esenciales de la seguridad social como es el principio de universalidad.

Si se continúa en ese línea de pensamiento el régimen de seguridad social morirá ahogado producto de la asfixia producida al Estado por la desidia, la corrupción, la falta de voluntad política por parte de los gobernantes en aplicar políticas sociales, generadoras de bienestar social, la falta de entendimiento, la poca importancia de la población en el tema, y el paroxismo egocéntrico en su clímax, dando por resultado la exclusión de los beneficios del régimen de seguridad social de la inmensa mayoría de habitantes de la República de Guatemala.

Los gobiernos y su población deben generar conciencia solidaria y deben darse cuenta que la seguridad social en su conjunto y contenido es más que una simple palabra que denota un significado de bienestar y va mas allá de lo social, incluso me atrevo a decir que es un verdadero valor democrático y fuente de recursos.

### **1.5 Naturaleza jurídica**

La aspiración del hombre en lo individual y de todos los pueblos conformando una colectividad, en todas las épocas y en todo su proceso de desarrollo, ha sido la conformación de una sociedad ideal en la que todos sus miembros, alcancen protección y seguridad contra todo riesgo insospechado e imprevisto, una sociedad en la que todos sus habitantes vean satisfechas sus necesidades más ingentes, sin embargo tal caso no existe en muchas realidades, debido a esa razón la idea de la seguridad social se presente como necesaria e imperiosa, por cuanto está llamada a



realizar en la praxis esa idea que en muchas situaciones aparece como utópica pero que tiene por finalidad como ya se ha mencionado garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, dando vida así, a los ideales más puros del ser humano, el anhelo de vivir en paz y en prosperidad por haber encontrado en la comunidad los medios necesarios para su pleno desarrollo.

Debido a esas circunstancias especiales es que se hace necesario e indispensable desentrañar la naturaleza de la seguridad social, para entender desde sus enfoques más amplios hasta sus planteamientos reduccionistas y restringidos, cuáles son los elementos sustanciales que le caracterizan y que le imprimen su esencialidad, para ser lo que es y para ubicarla como objeto de estudio, análisis y aplicación dentro de un ámbito propio de las ciencias sociales o como parte integrante y consustancial del derecho del trabajo, cuyo marco de aplicación se dirige a una clase determinada que en este planteamiento son los trabajadores, pero que en un enfoque más restringido pudiera estar dirigido únicamente a los trabajadores que cotizan al seguro social.

Atendiendo a lo antes expresado es preciso decir que existen diversos criterios que buscan explicar desde su propia perspectiva, la naturaleza y esencialidad de la seguridad social. Así como se enunció con anterioridad, algunas ubican la seguridad social dentro del ámbito del derecho, pero de forma específica como materia de estudio dentro del derecho de trabajo, sin darle la profundidad suficiente que esta disciplina especializada se merece. Partiendo de ese enfoque la seguridad social

queda como parte integrante y como disciplina propia del derecho del trabajo que le dedica un estudio y análisis limitado, lo cual se refleja y hace evidente en su escasa normativa; como consecuencia de esa realidad, no sorprende el hecho de que el estudio y naturaleza de la misma se encuentre enfocada también en el planteo clásico de la tradicional división dicotómica del derecho en derecho público, y derecho privado, que estimaban que la naturaleza jurídica de las normas se encuentra determinada por su ámbito de aplicación, es decir, que si las mismas regulan relaciones en las que el Estado participa con su carácter imperativo, las relaciones serán de naturaleza pública y si las relaciones son de coordinación entre iguales, su naturaleza será privada; teniendo cada una de estas normas sus propios caracteres y finalidades diversas; cada rama responde a principios propios, a reglas especiales de formación y evolución, y método propio de interpretación. Desde ese punto de vista se tiene que, el derecho público constituye el ordenamiento general de la sociedad y tiene en cuenta intereses generales; en tanto que el derecho privado es el que tiene como ámbito de acción las relaciones jurídicas que se establecen entre particulares sin la intervención y participación del Estado; este criterio se considera sumamente vago, motivo por el cual ha sido desechado y reemplazado por nuevas corrientes contemporáneas que hacen prevalecer la validez del derecho, de cada sistema jurídico positivo.

En ese mismo marco de apreciación también se encuentra el enfoque de la doctrina de la naturaleza de las relaciones jurídicas que procede de los escritores alemanes, quienes consideraban que las normas jurídicas regulan parte de las relaciones que

existen entre los hombres que forman una comunidad; por lo tanto, para que pueda afirmarse válidamente una división de las normas jurídicas, es preciso que las relaciones jurídicas, o si se quiere, la manera con que son reguladas las relaciones entre los hombres, sean diferentes. “El análisis de las relaciones jurídicas revela que son de dos especies o están reguladas en dos formas diferentes: por una parte, se encuentra un grupo de relaciones que pueden denominarse relaciones de subordinación y que son las que se dan entre el Estado y los particulares; son relaciones autoritarias, que se imponen unilateralmente, por la sola voluntad del Estado, esto es, el orden jurídico impone la relación sin atender a la voluntad de los particulares; es el caso de los impuestos. Por otra parte se encuentra el grupo de relaciones que pueden nombrarse relaciones de igualdad y comprende las relaciones jurídicas que no pueden formarse sin la concurrencia de la voluntad de todos aquellos que participan en la relación, es el caso del seguro privado donde las partes se someten a lo que pacten y los contratos sinalagmáticos”<sup>55</sup>.

Por otro lado se encuentra la corriente que pretende entender la naturaleza de la seguridad social como parte de un derecho social que no forma parte de un derecho que no encuentra su esencialidad ni razón de ser en el derecho público ni tampoco en el derecho privado y que sí procuraba, como todo el derecho la regulación de relaciones humanas, contemplando al hombre como integrante de lo social y exponen

---

<sup>55</sup> Aguilera Portales Rafael y Espino Tapia Diana Rocio, **Fundamento, garantías y naturaleza jurídica de los derechos sociales ante la crisis del estado social de derecho**, Pág 126.

que esta corriente o línea de pensamiento fue cobrando auge a finales del Siglo XIX cuando se principió a dudar de la clasificación tradicional de dividir el derecho, en derecho privado y derecho público; al parecerle que existía una tercera propuesta como rama jurídica denominada derecho social.

El liberalismo, con su optimismo de que el libre juego de las fuerzas naturales llevaría al más alto grado de desarrollo la actividad económica de los hombres, hizo que el derecho privado solo pudiera considerar los fenómenos de la producción y distribución, como relaciones entre dos personas, cuyos intereses había que nivelar de acuerdo con los principios de la justicia conmutativa, este es, dar a cada quien lo que le pertenece. Durante muchos años privó el dogma liberal, pero la guerra europea vino a destruirlo al aislar a la economía alemana de los demás países y obligarla a bastarse por sí misma; el Estado se vio forzado a regular todos los aspectos de la vida económica, implantando lo que se ha dado en llamar el socialismo de guerra. Así nació el derecho económico, el derecho de la economía organizada; se había operado un cambio trascendental, pues el Estado ya no dejaba actuar a las fuerzas económicas con libre actividad privada, sino que intervenía en el proceso económico, creando así una relación tripartita y ya no sólo entre los particulares.

Si el derecho económico implica la invasión del derecho público en la economía, también ha ocurrido el fenómeno inverso, la economía ha invadido la vida política,





creando, al lado del derecho económico, un derecho obrero. El derecho económico partió del Estado y significa su intervención en el proceso de la producción, pero contempla este proceso desde el punto de vista del empresario; a fin de impartirle la debida protección; el derecho obrero, por el contrario parte de la clase trabajadora y se impone al Estado como una medida de protección del débil frente al poderoso.

Estos dos nuevos estatutos son la traducción al lenguaje jurídico de la gran revolución que se contempla en los hechos y en las ideas y revelan que la distinción entre derecho público y privado va desapareciendo. El Estado se impone a la relación privada de producción, sujetándola a las necesidades sociales, y por su parte, la reacción de trabajo se impone al Estado, obligándole a que la tome en cuenta ya que, a su vez imponga a todos los empresarios autoritariamente, un tipo de relación. Ciertamente que ambos estatutos jurídicos se inspiran en propósitos diversos y que en ocasiones parecen contradictorios y entran en lucha, pero cada vez más penetrando el uno en el otro, creando una nueva relación, que no puede ser atribuida ni al derecho público ni al privado, sino que representa un derecho enteramente nuevo, de un tercer tipo, el derecho económico y obrero. Al fusionarse estos dos estatutos se habrá formado una nueva disciplina en el derecho, que será el derecho social del porvenir. Esas ideas dieron origen a una de sus instituciones como lo es la seguridad social que complementada con el derecho del trabajo son el derecho que busca la justicia social de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Esta variedad existente de corrientes que tratan de explicar y determinar la naturaleza de la seguridad social, que no encuentran una postura homogénea en un mismo sentido que ubique y encuadre exactamente cuál es su naturaleza y razón de ser, lleva a adoptar un criterio propio. Desde el punto de vista personal la seguridad social por el carácter obligatorio que la define puede encuadrarse dentro del derecho público, sin embargo, no debe perderse de vista la profunda implicación social que tiene, enmarcándola como una especialidad con enfoque a las ciencias sociales, con un método de estudio propio y principios generales y específicos que le otorgan autonomía, para ser considerada como una disciplina de estudio especializado. La Constitución Política de la República de Guatemala, prescribe en el artículo 100 que el régimen de seguridad social se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. Por lo que se infiere del párrafo anterior que el Estado de Guatemala es el ente encargado de generar o crear las normas en virtud de la cual se van a someter todos los sujetos que se encuentran bajo su soberanía y dentro de esas reglas se encuentran todas aquellas normas que garantizan los medios necesarios para que las personas puedan desarrollarse como tal, dentro de un sistema siempre subordinado al principio del interés social por encima del interés particular, y evitar con ello que se conduzca la visión de seguridad social a otros rumbos distintos, donde prive la ley del más fuerte, encasillándola dentro del mundo de lo privado en donde no se limita la autonomía de la voluntad de los hombres, generando grandes desigualdades sociales que profundizan la desigualdad y exclusión con graves alteraciones al orden público, implicando como resultado de ello, retrocesos en los avances sociales porque en muchos casos imponen condiciones de vida similares a las que imperaban en el



Siglo XVI. Los pueblos serán grandes en la medida que tengan un mayor acceso al bienestar, y debido a esas circunstancias los gobiernos deben desarrollar políticas de Estado que garanticen la seguridad social de sus habitantes para que desde el ejercicio de su poder se genere una efectiva protección contra todo tipo de riesgo que también incluya la satisfacción de necesidades inmediatas e ingentes, que procuren el desarrollo, el crecimiento y la realización de la persona humana como objetivo primario sobre el cual gravita la razón de ser de todo estado de bienestar que proporcione a sus habitantes mayor suma de la felicidad social tan anhelada.

El problema encontrado en el transcurso de esta investigación, es que cuando se aparta del enfoque que pregona la naturaleza de la seguridad social como pública y social, y se adentra en estructuras privativas donde no impera el poder coercitivo ni la obligación del Estado en desarrollar el régimen de seguridad social, y se deja al libre albedrío de los particulares la ejecución de servicios parecidos a dicho régimen, se desvirtúa su finalidad y se sustituye la proyección social por el ansia avariciosa del lucro, que desprecia el valor de la persona, que convierte en un objeto representativo de valor sujeto de tráfico comercial, al estilo de la enseñanza neoliberal, preconizada por Friedrich Von Hayek y Milton Friedman considerados como padres de esta doctrina económica. Estimo que por ese tipo de políticas individuales, muy parecidas a las expuestas por filósofos existencialistas Franz Kafka, Jean Paul Sartre, Friedrich Nietzsche, jamás se va resolver la problemática social, y es la razón ideológica que en el fondo se ha encontrado, por la cual la mayoría de habitantes de Guatemala se encuentran excluidos de los beneficios que brinda la seguridad social.



“Los Derechos sociales surgen como respuesta al modelo impuesto por el Estado liberal- individualista que engendró una situación de injusticia al propiciar, como consecuencia de la ideología liberal- capitalista y la Revolución industrial, una situación de abuso y sobreexplotación por parte de la clase burguesa sobre la clase obrera de la sociedad. Estos derechos son derechos prestacionales mediante los cuales el Estado garantiza a todos sus ciudadanos (basado en el principio de solidaridad y justicia social) la satisfacción de sus necesidades básicas por medio de su intervención, regulación y planificación de la actividad económica y social. Estos ideales gestados en los movimientos sociales de los siglos XIX y XX logran una categorización al ser constitucionalizados y al constituir, a partir de ese momento, una obligación estatal ineludible de promover, proteger y garantizar estos mínimos sociales conexos al respeto integral de la dignidad humana. La noción de Estado social de derecho cohesiona internamente el postulado clásico estado de derecho y la realización de la igualdad material que exige el estado social, a través del principio democrático. Así, esta noción supera el carácter formal del estado de derecho y le da una dimensión social donde se le integra los contenidos materiales que le ha dotado la sociedad. Encarna la concepción del constitucionalismo social, donde solo se puede conseguir la efectividad y el pleno goce de los derechos humanos mediante la garantía estatal de condiciones mínimas de existencia material del individuo”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ibid., Pag 134



## CAPÍTULO II

### 2. Evolución histórica de la seguridad social

La seguridad social puede ser analizada desde el punto de vista del derecho del trabajo o como una parte importante de las ciencias sociales. Y como se afirma con frecuencia, que "para conocer una ciencia es preciso conocer su historia", se presenta algunos elementos claves de la evolución de esta disciplina que hoy concita la atención de los políticos, de los financistas, de los estudiosos, de los trabajadores y de la población en general.

Las formas primitivas de la seguridad social, aparecen en Judea, Egipto, Cartago, Fenicia y otros pueblos de la antigüedad.

"Se recuerda las anécdotas del antiguo Egipto, entre ellas la de José interprete de sueños, quien en una oportunidad descifró el sueño que no le permitía pernoctar al Faraón egipcio en el que aparecían pastando un grupo de vacas gordas, luego de la nada un grupo de vacas flacas se comían a las gordas, José al escuchar lo expresado por el Faraón le manifiesta que las vacas gordas eran tiempos de prosperidad y bonanza, y las vacas flacas significaban tiempos de sequía y depauperación en la vida del Imperio Egipcio, exponiéndole la necesidad de crear una reserva de los granos



recolectados para los tiempos de escasez que se cernían sobre la Nación. Desde mi punto de vista muy particular considero que aquí se manifestó de forma clara un elemento muy importante del que está compuesta la seguridad social como lo es, la previsión social”<sup>7</sup>.

Muchas de las cofradías religiosas operaron a lo largo de la historia, como verdaderos mecanismos de seguridad social, para las poblaciones desprotegidas.

“La revolución industrial que marca el surgimiento de la clase trabajadora, cambia radicalmente los mecanismos de apoyo a las poblaciones necesitadas y sometidas a riesgo.”<sup>8</sup>

La lucha del movimiento obrero, incorporó rápidamente como una de sus reivindicaciones claves la seguridad social, contra las enfermedades, los accidentes de trabajo y el desempleo.

Las mutuales y las sociedades de beneficencia fueron surgiendo en varios países de Europa, como se detalla a continuación:

---

<sup>7</sup> Nuget Ricardo, *La seguridad social*, Pág. 603

<sup>8</sup> *Ibid*, Pág 604

1819: En América Latina, uno de los precursores de la política de seguridad social, como fundamento de la organización de la sociedad, fue el Libertador Simón Bolívar, quien afirmó en su proclama: "El sistema de gobierno más perfecto es el que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política"<sup>9</sup>.

1883: Ante la presión sindical y política, en la naciente Alemania, Bismarck, el Canciller de Hierro instituye el primer régimen de seguridad social.

1889: Se creó el seguro de invalidez y vejez. Se aplicó inicialmente a las enfermedades y luego a los accidentes de trabajo. Beneficiaba a los asalariados y era obligatoria la afiliación. Se financiaba y administraba en forma tripartita: Estado, Trabajadores, Empleadores. Desde su origen, la seguridad social nace con la impronta de la solidaridad social, beneficiando por igual al que aportaba más como a quien aportaba menos. Esta experiencia se fue extendiendo progresiva y paulatinamente a los demás países europeos.

1906: Los trabajadores franceses, en la Carta de Amiens, conocida también por su nombre original en francés Charte d'Amiens, es una declaración del Congreso de la Confederación General del Trabajo de Francia celebrado en la ciudad de Amiens en

---

<sup>9</sup> Ibid.



1906 en donde reivindican el derecho a la seguridad social entre otros como la independencia de los sindicatos respecto de los partidos políticos.

1911: Inglaterra implanta el seguro de desempleo.

1917: La Revolución Mexicana tendrá luego una gran influencia en el desarrollo de un sistema de seguridad social, ya que se consagra ese derecho en el Artículo 123 de la Constitución de 1917 aprobada en la ciudad de Querétaro. El Artículo 123 se convirtió en la Carta de los Derechos de los Trabajadores. La misma Revolución Rusa tiene también un gran impacto en este campo, ya que el Estado Soviético fue implantando políticas de seguridad social.

1919: Al culminar la Primera Guerra Mundial, el nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles, significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo.

La Organización Internacional del Trabajo –OIT-, se convierte en autoridad internacional en materia de seguridad social. Desde su fundación ha destinado más de 20 convenios y otras tantas recomendaciones sobre la materia. Cuenta con estudios,





publicaciones y expertos que prestan asistencia técnica. Es una fuente de consulta permanente.

1927: Se constituye en Bélgica con los auspicios de la –OIT-, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), como la organización líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social, como la Conferencia Iberoamericana de Seguridad Social, la Conferencia Interamericana de Seguridad, que promueven eventos importantes en pro de la seguridad social y su comprensión, como lo es el más reciente en el cual han acordado celebrar la semana de la seguridad social 2011, en América, del miércoles 27 al viernes 29 de abril del 2011, en la ciudad de México, con base en la declaración de Guatemala.

1935: Se implanta en los Estados Unidos el primer sistema de Seguridad Social para la vejez, la supervivencia y el paro forzoso. A través de esta ley, la Social Security Act, es que adquiere definitivamente esta denominación. Se aplica realmente a partir de 1938

1938: En Nueva Zelanda se implanta un sistema de Seguridad Social. Durante el desarrollo de la segunda guerra mundial.

1941: La Carta del Atlántico que es una declaración conjunta suscrita el 14 de agosto de 1941, a bordo del USS Augusta, mientras navegaba en cualquier punto del



Atlántico. Fue llevada a cabo por Franklin Delano Roosevelt y Wiston Churchill. En ella se manifiesta haber juzgado conveniente hacer conocer ciertos principios comunes en la política nacional de sus respectivos países, en los cuales descansan sus esperanzas de lograr un porvenir mejor para el mundo. Establece entre sus objetivos "el progreso económico y la seguridad social"

1942: En la Declaración de Santiago de Chile se estableció que: "cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos". Esta declaración es hoy en día historia debido a los nuevos esquemas neoliberales que fundamentan en la actualidad el modelo de seguridad social chileno implantado después del golpe de estado del 11 de septiembre de 1973, por el General Augusto Pinochet; siendo importante la asesoría de los Chicago Boys, término aparecido en la década de 1970, para denominar a los economistas educados en la Universidad de Chicago, bajo la dirección de los estadounidenses Milton Friedman y Arnold Harberger.

1944: La Declaración de Filadelfia, promulgada en 1944, es la actual carta de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, sustenta una seguridad social Integral, promueve inmediatamente la recomendación número 67 de la OIT sobre La Seguridad Social de los Medios de Vida como componente esencial de la Seguridad Social



Integral. Dicha declaración tiene 4 principios fundamentales que son: 1. El trabajo no es mercancía; 2. La libertad de expresión y de asociación es esencial; 3. La pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes; 4. La guerra contra la carencia se debe desatar con vigor implacable.

1948: La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su Artículo 22 consagra como un derecho esencial a la seguridad social estableciendo:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

1951: Aparece la Carta Social Europea donde se consagra la seguridad social como política fundamental.

Se constituye la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social que trabaja sobre un proyecto de Código Iberoamericano sobre Seguridad Social.



1952: La OIT en su Conferencia anual el 28 de junio de 1952, acuerda el Convenio

102, sobre normas mínimas de seguridad social, constituye fuente de referencia obligada a la hora de cuestionarse acerca del futuro sistema de seguridad social en cualquiera de los países latinoamericanos.

1963: El 19 de marzo, se constituyó el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) como órgano de Docencia y Capacitación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

En la década de los 80, coincidiendo con la implantación del pensamiento único neoliberal, se inició la ola de privatización de la seguridad social, siendo su modelo latinoamericano el implementado en Chile por el General Augusto Pinochet que hoy en día se sabe beneficia solamente a los aportantes de buenos ingresos, intentando con el gobierno de la concertación, específicamente de la presidenta Michelle Bachelet volver al sistema con fundamento solidarista, pero solo consiguiendo únicamente que convivieran de forma paralela con el engendro neoliberal del enfoque de seguridad social. Es por eso que los movimientos de trabajadores rechazan la mercantilización de la seguridad social y consideran una confiscación de la propiedad privada el despojo de que son víctimas los trabajadores en sus ahorros para constituir los fondos de administración de pensiones.



La voracidad del capital ha convertido en actividad comercial lucrativa, la salud y la pensión de la población, y esa misma causa da el sustento suficiente, para concluir que encontró, una de las respuestas a las preguntas hechas en el plan de investigación, y es que gran parte de la exclusión de los beneficios y cobertura del seguro social de la mayoría de la población guatemalteca se debe a que las políticas encargadas de llevarla a la praxis se basan en una ideología muy egocéntrica que tiene como visión pregonar el individualismo a ultranza y la desnaturalización de la persona al asignarle un valor de tipo económico, convirtiéndola en objeto de comercio. Este tipo de políticas, la falta de recursos y la corrupción en el manejo de los mismos, son factores determinantes que impiden el acceso a una gran mayoría de la población a la seguridad social sobre todo si se toma en cuenta que gran parte de esa población no trabaja y sus ingresos son insuficientes que ni siquiera alcanzan para una sana subsistencia, convirtiéndolos en candidatos potenciales de exclusión en virtud de no llenar requisitos de ingreso mínimo para alcanzar una adecuada cobertura de los beneficios que proporciona en Guatemala el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como la institución que por mandato constitucional debe cobertura obligada con proyección universal a todos los habitantes de la nación; y mucho menos para contratar un seguro privado que le cubra el riesgo en caso de producirse, ya que para ello debe pagar una prima mensual que será mayor a sus ingresos.



## 2.1. La asistencia social

“La asistencia procede del verbo latino assistere, socorrer, ayudar, favorecer. Configura la asistencia social, en noción preliminar, un concepto impreciso dentro de la ayuda económica, cultural y moral a las clases necesitadas de la sociedad o de cooperación en la mejora extra profesional de los trabajadores y de otros grupos o categorías sociales: estudiantes, soldados, menesterosos, niños sin hogar, presos, etc. Unas veces se practica por organismos estrictamente oficiales, que erigen la beneficencia en servicio público; otras, por particulares, que organizan de manera más o menos colectiva la ayuda al prójimo”<sup>10</sup>. También se combinan ambas iniciativas.

Se ha llegado a configurar un derecho asistencial, dentro del derecho social, destinado aquel a la protección de los económicamente débiles. Se funda en que toda persona tiene derecho a la subsistencia, manifestación más material y más apremiante del derecho a la vida; y de no estar en condiciones de ganar por sí su sustento y el de los dependientes de uno, o de no conseguirlo honradamente, ese derecho de los necesitados deberá satisfacerse, por deber moral, por la colectividad, que tiene entonces la obligación de auxiliarlos.

---

<sup>10</sup> Cabanallas Torres, Ob. Cit; Pág 411

De acuerdo con el lineamiento inicial, la asistencia puede ser pública, la que toman a su cargo el Estado y demás entidades territoriales de derecho público; Privada, que practican con permanente organización o discrecionalmente los particulares; y mixta cuando las entidades privadas se ven reforzadas con subsidios de carácter público. También se diferencia entre la preventiva, que trata naturalmente de impedir que se concreten los males o que se planten los problemas; y la curativa empeñada en combatir, dominar o superar los casos adversos o trágicos que hayan surgido.

El viejo concepto de asistencia social no gozaba de las simpatías de las clases trabajadoras, que, aun favorecidas materialmente, se sentían lastimadas por concedérseles como caridad lo reclamado como derecho.

La instauración y el ejercicio de la asistencia social por los organismos públicos, el Estado en el plano superior y más eficaz, se fundamenta por unos en una actitud de compasiva generosidad, en tanto que otros la erigen en estricta obligación pública.

Para ciertas corrientes la asistencia social, como cualquiera otra manifestación de la seguridad y de la previsión de índole social, no se presta por el Estado sino en actitud benévola, con el fin de garantizar a los más necesitados, a inválidos o infortunados, un mínimo económico o de otra especie, con objeto de garantizar su subsistencia o su existencia. El órgano llamado a dispensar tal favor es el poder administrativo, creado



por razones de policía general, y que aquí conduce a una protección fraternal dentro de la colectividad humana.

Con criterio más moderno ciertas corrientes sostienen que el Estado se encuentra en la obligación estricta de colocar el poder de que dispone al servicio de la solidaridad social; por ende, el propio derecho lo compele a redactar leyes que aseguren a cada cual la posibilidad material y moral de vivir con medios suficientes y en nivel digno. De resultar incapaz el individuo para procurarse tales medios con su trabajo, procede que el poder público arbitre los elementos subsidiarios para la continuidad de esa vida y de las conexas con la misma.

### **2.1.1 Asistencia social y beneficencia**

“En la evolución humana, para remediar los males que aquejan colectivamente a la sociedad desde el punto de vista individual, la beneficencia marca un comienzo eficaz en tiempos de escasa solidaridad social y de desconocimiento de la acción tutelar de los poderes públicos. Inspirada por lo común por sentimientos religiosos, por iniciativa de los bienhechores o por la captación habilidosa de muchas comunidades religiosas, lo cierto es que de los siglos medios y de los de la Edad Moderna han quedado





instituciones nobilísimas, como hospitales, asilos, hospicios, medios económicos asignados casi siempre para la continuidad de esas fundaciones piadosas”<sup>11</sup>.

Otros tiempos, otro pensamiento social y la multiplicación de las necesidades y de los necesitados sobre todo desde la fabulosa movilización de la mano de obra que exigió la Revolución Industrial y las víctimas en número alarmante que el maquinismo iba provocando, engendraron otros sistemas; incluso una evolución dentro de la filantropía, ya menos religiosa, de mayor tinte neutral en su motivación, que condujo a la asistencia social, en su denominación menos hiriente que la pretérita caridad o beneficencia, limosna a la postre.

Superado el pauperismo de otras épocas, la angustiada situación de quienes al perder el salario, por desocupación forzosa o por un accidente que los incapacitaba para ganarse la vida y sin resarcimiento alguno, no podían sino implorar la generosidad ajena, el poder público ha ido asumiendo su posición de protector obligado de cuantos lo han de menester, sin herir susceptibilidades personales ni sociales, al servicio de los sentimientos más humanitarios y jurídicos, de lo que la asistencia pública fue una etapa progresiva comparada con la beneficencia, pero ya incapaz para resolver la necesaria seguridad en lo social y con la amplitud impuesta en la actualidad.

---

<sup>11</sup> Cabanallas Torres y Alcala Zamora y Castillo, ob. Cit; tomo III Pág 412



## 2.1.2 Asistencia y previsión social

“Muchas veces las locuciones y otras veces los conceptos de “asistencia social” y de “previsión social” se emplean erróneamente como sinónimos, y hasta se confunden los respectivos contenidos de las instituciones, e incluso disciplinas menores en lo social. Sin embargo entre ambas existe la distancia y la frecuente oposición que entre los verbos que provienen o que han originado: prevenir y asistir<sup>12</sup>. El primero equivale en el esquema académico a preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin; además, a prever, ver conocer de antemano un daño o perjuicio; por último, en lo que interesa aquí, precaver, evitar estorbar, o impedir una cosa. En cambio asistir según la misma autoridad idiomática significa servir en algunas cosas, socorrer, favorecer, ayudar, cuidar enfermos y procurar su curación.

“Ampliando tales nociones, puede advertirse que la previsión actúa a priori por si los males o contingencias adversos llegan a producirse, con idea de impedirlos o superarlos en cuanto quepa. Contrariamente, la asistencia se manifiesta a posteriori, para remediar, abreviar o compensar un mal presente<sup>13</sup>.

Trasladado todo ello a lo social, en la previsión colaboran las víctimas eventuales; en la asistencia se recibe algo sea material, como el dinero de un subsidio o de una pensión;

---

<sup>12</sup> Ibid Pág 413

<sup>13</sup> Fletes Corona Ricardo, *asistencia social alcances y limitaciones*, Pág. 51



sea abstracto, como un servicio de protección a la infancia desvalida o por forzosa ausencia de los padres, así sea temporal, por ejemplo en una guardería infantil, por impulso o actuación de otros.

En la previsión se procede con cautela frente a lo incierto; en la asistencia se actúa con remedios concretos, en la medida de la necesidad del asistido y de las posibilidades del que lo asiste.

No obstante, ha de reconocerse que entre una y otra de estas manifestaciones de seguridad social, eventual la previsoras, y efectiva la asistencial, media una interconexión comunicante. En la previsión está latente, como segunda fase o etapa de la protección, la asistencia que se concretará en el momento de producirse, la contingencia prevista. En la asistencia, cuando se realiza por iniciativa espontánea y va seguida de frecuentes reiteraciones, surge la conveniencia o la necesidad de articular una estructura de previsión que contribuya a la mayor eficiencia de esa protección que se presta.

### **2.1.3. Asistencia Social y seguro sociales**

“La asistencia social que suele basarse en la caridad y la beneficencia, con prestaciones gratuitas y por ello no exigibles, tiene por objeto remediar la indigencia



mediante la ayuda individual o colectiva; en cambio, el seguro social, cuya esencia es la solidaridad y basado casi siempre en aportes de los mismos beneficiarios, con lo cual se reclama en su caso como derecho perfecto, tutela a cuantos experimentan una necesidad, dentro de riesgos determinados y según escala de perjuicios resarcibles o beneficios consolidados”<sup>14</sup>.

La filantropía, que late sin duda en el fondo de la asistencia social, conduce a prestarle ayuda a los disminuidos físicos, aun sin nexo alguno con el trabajo, a través de hospitales, asilos u otros establecimientos adecuados. De todas formas, por conveniencia económica y dignificación personal se tiende a que las prestaciones se correspondan con aportaciones de tipo social, a través de seguros de una u otra índole, que sean en definitiva la reciproca de los desembolsos hechos por los interesados, por sus principales o por entes públicos con carácter formativo de los fondos precisos.

La asistencia era un acto de altruismo y caridad, y solo comprendía al verdaderamente indigente o necesitado; en el seguro social, el asegurado contribuye a las cargas y tiene un verdadero derecho, no tomándose para nada en consideración su situación económica. De ahí que, en la actualidad, con relación a las pretéritas leyes de pobres, la asistencia regida por el seguro social sea la tendencia que prevalece, sin posible retroceso.

---

<sup>14</sup> Bonilla Marin, *Teoría del Seguro Social*, Pag 24



Resumiendo y ampliando diferencias, la asistencia se nutre con fondos públicos o voluntarios; el seguro con la cuota obligatoria de los asegurados. El beneficiario de la primera puede pedir o implorar, no exigir la ajena obligación o ejercer el propio derecho. Se asiste al que ha sufrido o sufre un mal; se asegura para prevenirlo o para compensarlo económicamente. La compasión, el influjo personal, la arbitrariedad presiden la asistencia; una técnica rigurosa y una reglamentación estricta estructuran el seguro social.

## **2.2. El seguro social**

El seguro social es cada uno de los sistemas previsionales y económicos que cubren los riesgos a que se encuentran sometidas ciertas personas, principalmente los trabajadores, a fin de mitigar al menos, o de reparar siendo factible, los daños, perjuicios y desgracias de que puedan ser víctimas involuntarias, o sin mala fe en todo caso. “Cuando todos los riesgos y todas las contingencias personales, familiares y económicas se agrupan en un solo régimen de aseguración, entonces el seguro social es el que ampara cualquier eventualidad adversa para el asegurado”<sup>15</sup>.

Los dos riesgos específicos del trabajador consisten en quedarse sin trabajar y el de sufrir alguna lesión física o psíquica por la prestación de sus servicios. Por extensión,

---

<sup>15</sup> González Posada, Carlos, *Los seguros sociales obligatorios*. Pág 86

los seguros sociales cubren riesgos o situaciones comunes a la generalidad de las personas, como la muerte, la invalidez y la maternidad, pero visto desde la peculiar posición del que trabaja y deja de ganar para sí o para los suyos.

Establecidos con carácter público y asistencial, los seguros sociales se proponen proteger a quienes viven de su trabajo o del ajeno, y se encuentran en situación de indefensión, sin considerar la debilidad económica momentánea del beneficiario. Mediante el pago de una suma, por el sujeto asegurado, por el empresario asegurador o por el Estado, se garantiza al beneficiario frente a eventuales disminuciones o pérdida de su capacidad de trabajo, de su posibilidad de ganancia.

### **2.2.1. Naturaleza del seguro social**

“Los seguros sociales se basan en situaciones personales que requieren medios económicos para su superación. Pero la organización y sostenimiento puede confiarse a la iniciativa privada de manera enteramente libre o compelida a adherirse a una u otro sistema coercitivo de derecho público pleno, por la obligatoriedad de asegurar o asegurarse o por la sumisión a un régimen delineado en todo su contenido”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Alonso Ligeró, M. De Los Santos, **Los servicios sociales y la seguridad Social**, Pág. 8, 9

## 2.2.2 Fines de los seguros sociales

“Tras declarar que los seguros sociales se apoyan en los principios de garantizar las necesidades vitales mínimas, de extenderse en cuanto a categorías de beneficiarios; de ampliarse en cuanto a los riesgos cubiertos, encuadrados dentro de la solidaridad obrero patronal y la responsabilidad social, los fines que aquellos persiguen: a) constituir un medio eficaz de eliminar efectos adversos de la vida, y del trabajo en especial; b) suplir la falta de resistencia económica de ciertos sectores; c) desarrollar y perfeccionar la política social; d) remediar los efectos económicos adversos; e) combatir los riesgos, para impedir que su amenaza se materialice; f) servir los postulados de la justicia social; g) atender las necesidades personales desde antes del nacimiento hasta después de la muerte y pensiones a los dependientes del asegurado fallecido; h) cumplir las finalidades de un servicio público; i) procurar a los que ampare un mínimo de subsistencia imprescindible; j) organizar y analizar la estadística del seguro social.”<sup>17</sup>

El seguro, pues, posee fines preventivos, indemnizadores y compensatorios. Prevé situaciones que habrán de producirse, trata de conservar la integridad del ser humano y de alejar o atenuar los peligros que lo acechan.

---

<sup>17</sup> Mallet Alfredo, *La búsqueda de la seguridad social*, Pag. 78



El seguro social procura aliviar la desprotección del hombre, facilitando la cobertura de los principales riesgos y contingencias que lo amenazan, mediante prestaciones económicas que permitan un mínimo decoroso de existencia y cuidar la capacidad de trabajo de la población, prolongando en la mayor medida posible el ciclo de actividad.

### **2.2.3. Seguros generales y seguros sociales**

“Por su precedencia cronológica y por la asimilación de sus esquemas contractuales y económicos, los seguros sociales guardan evidente relación genealógica con los seguros contra riesgos conocidos en el ámbito civil, y más aun en el comercio, desde remotos tiempos y más con la colosal expansión adquirida desde el Siglo XIX con el auge del capitalismo en los sectores industriales y mercantiles, así como por la internacionalización creciente de la relaciones humanas.”<sup>18</sup>

Sin embargo, y por su sentido social precisamente, los seguros instaurados a favor de los trabajadores, y por ampliación posterior en pro de otros núcleos necesitados de protección especial, han adquirido fisonomía propia, y hasta contrapuesta a los de índole general en bastantes aspectos. Así, por ejemplo, los seguros generales persiguen explotarlos empresas particulares con un propósito de ganancia, como un

---

<sup>18</sup> Nugent Ricardo, *Seguridad social su historia y sus fuentes*, pág 605





negocio más, aunque muchas veces de forma ajustada en las tarifas para resistir la competencia, de no llegarse a pactos entre los rivales.

Pero los seguros sociales con excepción del seguro social privado, para no recargar los costos y ante la limitada cooperación económica de los asegurados, de los trabajadores, desdeñan en principio el lucro, si los ejercen organismos oficiales, porque si los confían a empresas privadas su esencia es parecida al seguro en general y su objetivo es el lucro, pero diferenciándose por el ámbito de aplicación y competencia de unos y otros.

En lo anterior existe también otra frecuente oposición; en tanto que los seguros generales se administran por empresas privadas, en los de índole social no es raro que se entregue la gestión exclusiva a alguna entidad perteneciente a los poderes públicos sujeta a su inmediata dirección o inspección, dentro de tolerancia particular.

#### **2.2.4. Seguros sociales y seguridad social**

“Una visión imperfecta, fundada en la percepción personal de ciertos beneficios, o un análisis doctrinal precipitado pueden llevar a concluir que seguros sociales y seguridad social son una misma cosa; o que los primeros son la expresión práctica de la teoría o de los principios a que se circunscribe entonces la otra. No es así. El seguro social se



considera a través de cada uno de los riesgos que trata de proteger; en tanto que la seguridad social es un instrumento que abarca la totalidad de contingencias de carácter social que pueden alcanzar al individuo por el simple hecho de pertenecer a determinado núcleo de la sociedad.”<sup>19</sup>

En realidad, la seguridad social representa avance mayor que los seguros sociales. Desaparecen estos absorbidos por aquella. Si bien la seguridad social se sirve de los seguros sociales para el cumplimiento de sus objetivos, los seguros de esta especie se limitan a una de las fases comprendidas en la seguridad social. Si la asistencia social se diferencia de la seguridad de igual clase por cuanto la primera no es jurídicamente exigible, en tanto que cabe exigir la segunda, los seguros sociales tienen la característica de poderse reclamar también por sus beneficiarios, pero limitándose a la materia o riesgo cubierto: invalidez, maternidad, desocupación.

Por consiguiente, cabe afirmar que el seguro social no integra sino uno de los medios de la seguridad social. Aquel trata de proteger ante determinadas contingencias; esta otra se propone amparar al hombre frente a la totalidad de los riesgos y contingencias que puedan presentársele, al propio tiempo que pretende mejorar los niveles de vida, donde ya no hay riesgos ni resarcimiento de un perjuicio, sino un beneficio adicional con respecto a la situación precedente; y sabido es que el seguro, en el mejor de los

---

<sup>19</sup> Ibid, pág 606

supuestos solo resarce el perjuicio, pero es leonino contra el asegurador si el asegurado lo sorprende y transforma el evento dañoso en negocio.

Algún otro aspecto demuestra hasta la saciedad la diferencia finalista de la seguridad social y su mayor amplitud en comparación con los seguros sociales. Persigue aquella impulsar el desarrollo económico y social de las clases humildes, para constituir las en factor de progreso y de satisfacción social; donde ya el criterio estricto del resarcimiento, el peculiar del seguro, aparece totalmente rebasado.

### **2.3. El seguro privado**

“La historia del Seguro se remonta a las antiguas civilizaciones de donde se utilizaban prácticas que constituyeron los inicios de nuestro actual sistema de Seguros. Probablemente las formas más antiguas de seguros fueron iniciadas por los babilonios y los Hindúes. Estos primeros contratos eran conocidos bajo el nombre de Contratos a la Gruesa y se efectuaban, esencialmente, entre los banqueros y los propietarios de los barcos. Con frecuencia, el dueño de un barco tomaría prestados los fondos necesarios para comprar carga y financiar un viaje.”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid.



El contrato de Préstamos a la Gruesa especificaba que si el barco o carga se perdía durante el viaje, el préstamo se entendería como cancelado. Naturalmente, el costo de este contrato era muy elevado; sin embargo, si el banquero financiaba a propietarios cuyas pérdidas resultaban mayores que las esperadas, éste podía perder dinero.

El seguro propiamente dicho es una institución relativamente reciente. Aparentemente surgió en la Edad Media bajo la forma de seguro marítimo, el cual fue consecuencia del desarrollo del comercio marítimo en los países mediterráneos, especialmente España e Italia, pero carecía de bases estadísticas serias y no constituía una institución organizada.

Los vestigios del Seguro de Vida se encuentran en antiguas civilizaciones, tal como Roma, donde era acostumbrado por las asociaciones religiosas, coleccionar y distribuir fondos entre sus miembros en caso de muerte de uno de ellos.

Con el crecimiento del comercio durante la Edad Media tanto en Europa como en el Cercano Oriente, se hizo necesario garantizar la solvencia financiera en caso que ocurriese un desastre de navegación. Eventualmente, Inglaterra resultó ser el centro marítimo del mundo, y Londres vino a ser la capital aseguradora para casco y carga. El Seguro de Incendio surgió más tarde en el siglo XVII, después que un incendio destruyó la mayor parte de Londres.



Las sociedades con objeto asegurador aparecieron alrededor de 1,720, y en las etapas iniciales los especuladores y promotores ocasionaron el fracaso financiero de la mayoría de estas nuevas sociedades. Eventualmente las repercusiones fueron tan serias, que el Parlamento restringió las licencias de tal manera que sólo hubo dos compañías autorizadas. Éstas aún son importantes compañías de Seguros en Inglaterra como la Lloyd's de Londres.

Se puede diferenciar las siguientes etapas en la evolución del seguro privado:

- Edad antigua.
- Edad Media (hasta mediados del Siglo XIV).
- Desde mediados del Siglo XIV a fines del XVII.
- Desde el Siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX.
- Desde mediados del Siglo XIX hasta la actualidad.

#### **a. Edad antigua**

“En sus comienzos no puede decirse que existiera un seguro con sus bases técnicas y jurídicas, pero sí surgió como un sentimiento de solidaridad ante los infortunios. Ejemplos de estos intentos de solidaridad los tenemos en el seguro de caravanas de Babilonia, donde existía la costumbre de que los que tomaban parte en una caravana

se comprometían a saldar en común los daños causados a cada uno de ellos durante el trayecto por robo o asalto.”<sup>21</sup>

Hacia el Siglo V A.C. ya existían en Rodas leyes que imponían la obligación recíproca de los cargadores de contribuir a la indemnización de los daños causados en provecho común en caso de tempestad o de rescate del buque apresado por enemigos.

Durante la hegemonía romana existieron asociaciones constituidas por artesanos que, mediante una reducida cuota de entrada y una cotización periódica, otorgaban a sus asociados una sepultura y funerales apropiados. También se practicaba a través del "préstamo a la gruesa" por los cuales una persona, el propietario del barco o armador tomaba a préstamo una suma igual al valor de la mercancía transportada. Si llegaba a puerto pagaba el capital más elevados intereses (15%). En caso de naufragio no pagaba nada.

Dicha operación era distinta del seguro ya que la indemnización se entrega anticipadamente y el pago de la prima se condicionaba a la existencia del siniestro.

En cualquier caso se puede afirmar que durante esta época existieron instituciones muy similares al seguro.

---

<sup>21</sup> Ibid, pág 607

## **b. Edad Media**

A diferencia del período anterior donde era la familia que afrontaba los peligros en común, en la Edad Media es el gremio quien desempeña ese papel. Surgen las denominadas guildas que si bien no eran verdaderas empresas de seguros sí constituían una aproximación de éstas. Se caracterizaban porque en un principio no tenían carácter comercial, sino de defensa mutua o religioso. Con posterioridad ese carácter mutua se fue perdiendo, revistiéndose un carácter más comercial, buscándose propósito de lucro.

El seguro propiamente dicho nace en el Siglo XIII con el seguro marítimo. Surge al modificarse el préstamo a la gruesa sustituyéndose el pago de los intereses por una prima y aplazándose el pago de la indemnización hasta cuando el daño ocurriese. Esto se debe a un decreto del Papa Gregorio IX dictado en 1230 que prohíbe como usuario el pago de todo tipo de intereses.

## **c. Medios del Siglo XIV a fines del XVII.**

En este período, y como consecuencia del desarrollo de la actividad marítima, aparecen los primeros antecedentes del contrato de seguro marítimo. Existe testimonio escrito de un contrato suscrito en Génova en 1347 por el que se aseguraba el buque



Santa Clara desde Génova hasta Mallorca. Los contratos formalizados se llamaban polizas

Paralelamente surgieron las primeras regulaciones legales de la actividad aseguradora. El asegurador empezó siendo una persona individual, pero pronto surgen la agrupación de personas y las sociedades anónimas. En 1668 se fundó en París la primera compañía de seguros por acciones, para el seguro marítimo. A esta época corresponde la creación del Lloyd's inglés que era una corporación de aseguradores individuales. Surgió a raíz de las reuniones de aseguradores marítimos en el cafetín de Edward Lloyd. Esta institución se funda formalmente en 1769.

Surgen en este período las empresas de seguros de incendios como consecuencia del famoso incendio de Londres de 1666 que puso de manifiesto la necesidad del mismo en las ciudades de la época, construidas sin la menor protección contra el fuego.

#### **d. Siglo XVIII hasta la primera mitad del XIX.**

Junto a los seguros ya existentes relativos a siniestros producidos por siniestros naturales, surgen los que tienen que asegurar los perjuicios causados por actos del hombre. En consecuencia, surgen los seguros de personas que requieren de una mayor base científica.



Cabe destacar, en este sentido, los trabajos desarrollados por Pascal y Fermat sobre el cálculo de probabilidades, estudios como los de Halley sobre mortalidad y formulación como la Ley de los Grandes Números de Bernoulli. A través de estos principios se asentaron las bases científicas de la actividad aseguradora.

Durante el Siglo XVIII surgen en España, Inglaterra, Alemania y Francia compañías de seguros con una estructura muy similar a las actuales. En el Siglo XIX la actividad aseguradora se desarrolla de forma paralela a la vida económica, ya mucho más compleja.

#### **e. Medios del siglo XIX hasta la actualidad**

Durante el Siglo XIX, las modificaciones en las condiciones de vida influyen en el desarrollo del seguro. En esta etapa surgen fenómenos sociales como la urbanización, la industrialización y la debilitación de la solidaridad familiar, que favorecen en suma el individualismo y por consiguiente el desarrollo de la institución aseguradora.

Surgen nuevos riesgos y se cubren otros que anteriormente no se cubrían. Hay un fuerte intervencionismo estatal, debido principalmente al gran número de aseguradoras y el hecho de que muchas de ellas se constituyen sin reunir las debidas garantías. En esta época la institución aseguradora va adaptándose a las nuevas exigencias de la

vida económica favoreciendo el desarrollo industrial que cuenta con el seguro como garantía ante las crecientes industrias.

Con el afianzamiento del sistema capitalista, la caída de la Unión soviética, la creciente comercialización mundial y la globalización, se va trazando el camino para nuevas formas de seguros basadas en principios liberales de individualidad, consolidándose el seguro social privado como la expresión más clara de los postulados capitalistas, que sostiene que la contribución a los seguros sociales públicos solo sirve de lastre y carga para un Estado, siendo esos sistemas de seguros insostenibles a largo plazo debido a su estructura filantrópica y obligatoria en virtud de la cual la población activa que contribuye al sostenimiento de los mismos es menor que la población pasiva que se benefician de ellos, creando una insustentabilidad e irrentabilidad que terminará tarde o temprano en la quiebra del seguro social público. De esa misma teoría se obtiene la razón para decir que el fundamento neoliberal sobre el seguro social privado es totalmente egocéntrica y su visión del mismo no es humanista, su componente es totalmente mercantilista, toda vez que justiprecia al individuo asignándole un valor pecuniario. Su ambición no le deja ver más allá de lo económico, reduciendo todo a pérdidas o ganancias y encuadrando al sujeto como activo o pasivo. Verdaderamente señala el argumento para concluir que el ansia desmedida y enfermiza de acumulación de riqueza los ha enceguecido y no les permite interiorizar en la condición de la persona, analizando todo desde un punto de vista objetivo y contable, dejando por un lado la valoración subjetiva del individuo que es muy distinta al enfoque objetivo y pecuniario que le dan los seguros privados. El enfoque subjetivo expone el rostro y la



realidad de las personas, sus necesidades y carencias, sin importar si éstas contribuyen o no al seguro social, lo que importa es su condición humana y no su condición financiera, económica o su capacidad adquisitiva. Aquí la persona tiene valor por ser un ser sujeto y no por su capacidad adquisitiva. Es la tesis subjetiva la que le da soporte y base al seguro social público en virtud de su filosofía humanista, siendo la característica más importante y trascendental que lo diferencia del seguro privado y del seguro social privado.

### **2.3.1 Sistema de capitalización individual**

“En ciertos países se ha implantado un nuevo régimen previsional derivado del seguro privado, opuesto al régimen de reparto que ya conocemos: el régimen de capitalización de los aportes individuales de los trabajadores o régimen de capitalización individual. Su característica fundamental es que la jubilación de un trabajador es el resultado de la acumulación de ahorros que realice para ese objeto, independientemente de la naturaleza de su trabajo, profesión u oficio, y de su relación de dependencia o no con un empleador a lo largo de su vida activa o de trabajo, además de protegerse ante un eventual accidente que le imposibilite trabajar, y proteger a su familia en caso de muerte.”<sup>22</sup>

Todos los trabajadores deben aportar obligadamente un porcentaje de sus ingresos para formar e incrementar su fondo de pensión individual. La suma de las cotizaciones

---

<sup>22</sup> Rendon Vasquez, Jorge, *derecho de la seguridad social*, Pag 17



periódicas que efectúe cada trabajador son ingresadas a una cuenta individual, generándose un fondo de pensiones particular. Este fondo propiedad del trabajador, y nunca de la entidad que lo administre va creciendo con el tiempo, al ir acumulándose un mayor volumen de cotizaciones y también como producto de la rentabilidad que se obtenga al ser invertidos estos recursos adecuadamente. Además, en algunas legislaciones se permite que el trabajador realice aportes adicionales para acrecentar el monto del fondo. Mientras mayor sea el fondo que se acumule en la cuenta individual de cada trabajador, así será la pensión que recibirá al momento de retirarse. Esto incentiva, por una parte, a que no evada el trabajador el pago correspondiente. En este tipo de sistema los beneficios que obtienen los afiliados guardan relación con los esfuerzos que éstos realicen durante su vida laboral, y no depende de una relación de trabajadores activos y pasivos, pues cada uno vela por su futuro.

Al trabajador que deba pensionarse pero que no tenga un fondo suficiente para ello, puede recibir una ayuda estatal para completar el monto mínimo con el cual puede retirarse. En los países en los que se ha implementado este régimen, al inicio se le ha dado a los trabajadores que optaron por cambiar de régimen un capital inicial por parte del Estado, correspondiente a un porcentaje del monto acumulado por ellos a lo largo de su vida activa en el anterior sistema, para no empezar de nuevo un fondo al faltar poco tiempo para optar a la jubilación por ejemplo. Esto ha estimulado, en parte, a los trabajadores a tomar la decisión de cambiar de régimen. En algunas legislaciones donde el régimen de reparto coexiste con el de capitalización individual, los trabajadores que recién empiecen a trabajar pueden optar por cotizar en uno u otro régimen. En otros casos, el trabajador que inicia cotiza en el nuevo sistema y aporta

en el antiguo sistema. En las legislaciones en las que se ha cambiado por completo el sistema previsional, quienes ingresen por primera vez a la fuerza laboral deben iniciar su fondo de pensiones en una administradora privada de pensiones.

“En un régimen de capitalización individual, todo trabajador tiene tanto el derecho como la obligación de cotizar en el sistema previsional para poder contar en el futuro con un fondo para el retiro.”<sup>23</sup> Su obligación la cumple escogiendo en forma optativa u obligatoria la entidad privada para que le administre su fondo. La entidad privada que administra las pensiones cobra una cuota por su servicio, que incluye no solo constituir el fondo previsional del trabajador, sino también invertirlo de la mejor forma para que gane intereses y se acreciente el fondo. El trabajador también tiene el derecho de cambiarse de administradora cuando ésta resulte incompetente, o exista otra que le ofrezca mayores ventajas y beneficios.

Según las distintas legislaciones que regulan estos regímenes de capitalización individual, el trabajador debe decidir de qué forma se le hará entrega del dinero que forma su fondo previsional.

### **2.3.2 Administradoras privadas de pensiones.**

En los países que se ha llevado a cabo la implementación de este régimen previsional en sustitución del régimen de reparto y sus variantes, las entidades que administran los fondos de pensiones y otorgan las prestaciones y beneficios establecidos por la ley correspondiente son entidades privadas, sociedades anónimas, creadas exclusivamente para este propósito. “El objetivo de estas entidades es administrar e

---

<sup>23</sup> Cabanellas, Guillermo y Alcalá Zamora, *Tratado de política laboral*, Tomo III, pag 426



invertir en forma eficiente el dinero de los afiliados o cotizantes en un fondo de pensiones, así como de otorgar las prestaciones que el sistema establece. A estas entidades se les conoce como Administradoras de fondos de pensiones.<sup>24</sup>

El problema de estas entidades es que el trabajador no tiene garantía alguna que los fondos que invierte durante su vida en estas instituciones, no puedan perderse por irresponsabilidades financieras, o delitos cometidos en contra de estas sociedades, como sucedió en Guatemala con la quiebra de ciertos bancos del sistema, en los cuales los socios salieron del país de forma impune con el dinero de los cuentahabientes quitándoles los ahorros de toda su vida sin que hubiera poder humano que lo evitara. Es debido a esas circunstancias que se considera que este tipo de entidades son riesgosas debido al alto índice de riesgo y desconfianza que nos provocan toda vez que al no garantizar los fondos de pensiones, pueden causar un verdadero apocalipsis social si éstas perdieran los fondos de pensiones depositadas en ellas, volviéndose una verdadera crisis que podría significar no solo un lastre para el país si no un ancla tan pesada que lo lleve al fondo del abismo, volviendo a solicitar de nuevo la intervención estatal que tanto trataron de evitar las corrientes que pregonan los beneficios de los seguros privados y el sistema de capitalización de intereses. Por otra parte no resuelve el problema de las personas que no cuentan con trabajo y de aquellas que por circunstancias ajenas a sí mismas no puedan laborar, condenándolas y marginándolas de todo beneficio social que les correspondería en una sociedad con enfoque humanista y en un sistema de seguridad social con fundamento solidarista y aplicación universal.

---

<sup>24</sup> Ibid, Tomo III, pág 426

## CAPÍTULO III

### 3. Principios

“Del latín principium “comienzo, primera parte” a su vez derivado de prim “primero, en primer lugar” y cap “tomar, coger, agarrar”, por lo que literalmente principium es “lo que se toma en primer lugar”. Se le puede llamar principio a los valores morales de una persona o grupo.”<sup>25</sup>

En el ámbito jurídico principio representa un conjunto de valores que inspiran las normas escritas que organizan la vida de una sociedad concreta sometida a los poderes de una autoridad, generalmente el Estado. La ley establece una obligación social, de forma coactiva y sancionadora, por tanto actúa como principio condicionante de la acción que limita la libertad de los individuos.

#### 3.1 Principios genéricos

La contemporaneidad teórica de la seguridad social y la experiencia de su aplicabilidad, por demás reciente aun, obran en el sentido de que teorizantes y legisladores discrepen bastante acerca de las bases en que han de sustentarse la teoría y la

---

<sup>25</sup>Ibid, Pág. 426.



ejecución que a la misma conciernen. Sin embargo, por imperativos didácticos, resulta forzoso referirse a las que se admiten por la mayoría.

Al respecto suelen aceptarse, en su estructura genérica, como principios los de solidaridad, subsidiaridad, autogestión y autorregulación.

**a. El principio de solidaridad:**

“Compartimentada, y hasta con frecuencia opuesta por esa misma circunstancia, la humanidad por las fronteras que delimitan las jurisdicciones de los Estados soberanos, el límite práctico de la solidaridad entre los hombres se encuentra en la dimensión nacional. Pero esa solidaridad nacional no se manifiesta indistinta, entre las clases y las situaciones personales, como acontece con el sentimiento del patriotismo, con el orgullo histórico en que germina y con la aspiración de futura grandeza a que incita. Antes bien se diversifica por las varias contingencias que suscita la protección social del hombre aislado y en núcleos.”<sup>26</sup>

En ese sentido y con calificada expresión, se afirma que la seguridad social, interpretada como tarea nacional solidaria, impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, ante los enfermos; a los ocupados laboralmente, frente a los

---

<sup>26</sup> Beveridge William, *El seguro social y sus servicios conexos*, Pag 177.





que carecen de empleo que quieren y necesitan; los vivientes, con relación a las familias de los fallecidos; a los carentes de carga de familia, para los que la soportan económicamente al menos; y a las actividades en auge y a las empresas prósperas, respecto de sectores deprimidos y quehaceres en crisis.

Alguna de esas fórmulas de solidaridad humana, con repercusión social inevitable, se han practicado en todos los tiempos, con precedencia milenaria con respecto a los primeros atisbos concretos de la seguridad social. Eso es lo que ha impelido a la juventud y a la madurez a echar espontáneamente sobre sí la carga de alimentar a la infancia y a la ancianidad; a la primera por faltarle fuerzas físicas, adiestramiento y experiencia para afrontar por sí la subsistencia y la lucha por la vida general; y en cuanto al otro extremo de la vida, cuando se ha comprendido que, por fatiga o invalidez, había llegado el momento de una ociosidad imperativa o aconsejable. En este aspecto, la obligación legal de alimentos, aun circunscrita al círculo familiar, no ha dejado de constituir una primera expresión eficacísima y casi siempre respetada de solidaridad y de seguridad vitales.

Si, en general cada hombre aisladamente no puede hacer frente a las consecuencias derivadas de las contingencias sociales, la seguridad social debe utilizar instrumentos o técnicas de garantías que distribuyan las cargas económicas entre el mayor número de personas, haciendo jugar el principio de solidaridad lo más extensamente posible.



En la solidaridad, como principio social a estos efectos, se hallan ínsitos otros postulados, de manera fundamental la libertad del individuo y la dignidad del hombre. En efecto, no existe solidaridad, que exige la actuación espontánea, donde una acción se impone ineludiblemente, con caracteres que pueden configurar incluso una esclavitud. Lo mismo acaece con la dignidad, porque toda prestación o colaboración que contravenga tal calificado valor, encuadra más bien en tributaciones denigrantes. Bastará para demostrarlo, o simplemente para refrescar la memoria con los malos ejemplos a que son tan propicios los regímenes totalitarios, que no constituye exponente de noble solidaridad humana, sino abyecta sujeción política, la aportación de fondos, proclamada voluntaria, pero exigida bajo amenazas, para contribuir al remedio de ciertas aflicciones que declaran de impostergable protección ciertos regímenes, que centralizan ingresos colosales; como los de un día de trabajo de todo el país o el primer aumento mensual en cada ocasión, para ser administrados discrecionalmente por los usufructuarios del poder y de lo aportado por sus súbditos. Debe practicarse esta solidaridad como adhesión personal y responsable a las necesidades ajenas, de manera compatible con la prelación para subvenir personalmente a las necesidades propias y a las de los parientes a cargo de uno.

Al organizar la seguridad, el Estado no debe ahogar las iniciativas, ni limitar las oportunidades, ni cortar las responsabilidades individuales; debe dejar lugar y estímulo a la acción voluntaria de cada individuo para proveer un mínimo de unidad nacional.

**b. El principio de subsidiaridad:**

“Unos más que otros indudablemente, pero todos los hombres tiene problemas de trascendencia social. De ahí que, en una derivación más del principio de solidaridad analizado, todos seamos, en medida mayor o menor, sujetos potenciales por activa y por pasiva; es decir, eventuales contribuyentes a remediar males ajenos y posibles beneficiarios de la cooperación ajena.”<sup>27</sup>

Ahora bien, en formulación teórica, de cuya médula no está ausente la divulgada aseveración de que la caridad bien ordenada empieza por uno mismo, las necesidades y las aflicciones personales y familiares hay que tratar de superarlas ante todo por uno mismo y por los suyos. Solamente ante la imposibilidad o la insuficiencia, surge la precisión de que los demás colaboren. Aparece así el que se denominan, en el amparo social colectivo, el principio de subsidiaridad.

Cada cual debe tomar para sí las providencias necesarias para solucionar sus problemas; y únicamente cuando no pueda resolverlos por sí solo, recurrirá a los beneficios que le otorga la seguridad social, sin dejar de cumplir obligatoriamente con los aportes. Tales prestaciones de procedencia ajena no son de disfrute o utilización

---

<sup>27</sup>Ibid, Pág 177.



obligatorios; sino derechos que pueden ejercerse o no y que no deben utilizarse, de proceder éticamente, sino en situaciones de estricta necesidad, a fin de no abusar de la generosidad o de la contribución de los demás y poder reservar éstas para las situaciones más críticas.

La subsidiaridad se desintegra en tres funciones o actitudes, sobre la base de que los grupos sociales no deben reemplazar al individuo en lo que éste pueda hacer por sí y para sí. Ello se completa con la recomendación de no intervenir entidades mayores en cometidos de las menores, que adquiere corporeidad más definida en la abstención estatal cuando el amparo de orden social puede satisfacerlo un municipio. Las tres funciones anticipadas son las siguientes: a) La subsidiaridad estricta, que se concreta en que lo factible por una entidad menor no debe efectuarlo una mayor, por deber reservarse ésta para circunstancias de mayor amplitud y gravedad; b) la supletoria, en virtud de la cual las agrupaciones mayores han de auxiliar a las menores, para un mejor desempeño y para aportar lo que no esté al alcance de estas últimas; c) la coordinadora que asigna a los núcleos sociales mayores la planificación general de sectores más reducidos y la conciliación de las acciones respectivas, para evitar superposiciones o abandonos.

**c. El principio de autogestión y autorregulación:**

“Cuando se esboza el esquema de la seguridad social y se habla de autogestión, se hace referencia directa a que la organización y administración de una rama concreta de



la misma es recomendable que se verifique con la participación de los sujetos activos y pasivos de la misma, con los contribuyentes y eventuales beneficiarios, que en no pocos casos son los mismos, y con la mayor autonomía.<sup>28</sup>

Se persigue con esto la simplificación burocrática, la gestión por quienes mejor conocen la cuestión y se hallan más interesados en ella, a causa de las cargas actuales que les significan y por las posibles utilidades que de la misma esperan.

Eso no excluye la fiscalización pública, la del Estado en especial, para evitar fraudes a que puedan entregarse inescrupulosos dirigentes y para homogeneizar los regímenes e impedir desigualdades que irritan a los menos favorecidos en la comparación.

En cuanto a la autorregulación, se pretende que los órganos de la seguridad social cuenten con facultades de creación normativa que les consientan adaptarse a los cambios sociales y económicos que se vayan sucediendo. Esa flexibilidad, frente a leyes o reglamentaciones rígidas y de complicada reforma, posibilita la evolución que en los sistemas imponen las distintas circunstancias.

También la autorregulación es relativa, por cuanto los servicios y los seguros sociales requieren lineamientos uniformes, en los puntos trascendentes para cada país cuando menos, salvo justificadas peculiaridades de orden provincial o local.

---

<sup>28</sup> Ibid; Pag 178.



La gestión por quienes mejor conocen la cuestión y se hallan más interesados en ella, a causa de las cargas actuales que les significan y por las posibles utilidades que de la misma esperan.

### **3.1. Principios técnicos:**

“Si los precedentes se califican de principios genéricos o abstractos, otras bases de los sistemas de seguridad social se denominan técnicas, por referirse más en concreto a las estructuras particulares de cada sistema en vigor. Los principales de ellos se mencionan y se resumen en los párrafos que siguen.”<sup>29</sup>

#### **a. Principio de Integralidad:**

“En distintas manifestaciones de la vida, si no se está protegido de todos los ataques de cierto género, no puede decirse verdaderamente que se cuente con seguridad al respecto. Trasladado esto a la protección social, lleva a decir que solo existe seguridad social auténtica cuando se está a cubierto, cuando menos, de las contingencias más normales; porque, dada la fragilidad de la existencia y de las instituciones humanas,

---

<sup>29</sup> Ibid.



resultaría vanidad irrisoria suponer que pueda conseguirse una seguridad social plena en el sentido más absoluto de la palabra.<sup>30</sup>

En esencia el principio de integralidad es aquel que se extiende sobre todas las personas asegurando la cobertura de los infortunios y necesidades sociales. Es la orientación hacia el amparo de todas las contingencias sociales.

El reconocimiento de la integralidad se considera por algunos que puede atentar contra la laboriosidad, si arraiga la conciencia de que, débase a lo que se deba, toda necesidad económica, entre otras especies, ha de ser satisfecha por la sociedad. De una parte se desconoce el sentido de responsabilidad y el espíritu creador que inspira a los más de los hombres; de otro se olvida que, de producirse una epidemia de indolencia por existir un régimen de protección social muy generoso, el remedio surge al instante sin más que proceder a las sucesivas restricciones que se requieran para despertar de nuevo la adormecida laboriosidad.

En su dimensión mayor, la integralidad, en tanto que principio de aseguramiento social, se dirige a todos los sectores de la población, por la totalidad de los riesgos, aflicciones o dificultades y con vigencia sobre todo el territorio de un país.

---

<sup>30</sup> Ibid, Pág 178.

**b. Principio de igualdad:**

“Fácil es de adivinar que el igualitarismo, cuando de seguridad social se trata, consiste en la uniformidad de criterios en cuanto a obligaciones y derechos, sin diferenciaciones clasistas, raciales, de sexo, de creencias religiosas, ideas políticas o tendencias sindicales, sin otros límites que aquellas expresiones que se valen de alguno de esos disfraces para ocultar propósitos delictivos, de corrupción o subversivos incompatibles con las modalidades que caractericen a una colectividad.”<sup>31</sup>

La igualdad, y más cuando existen contribuciones y beneficios económicos concretos, ha de ajustarse, más que a equivalencias matemáticas absolutas en lo cuantitativo, a la proporcionalidad de los recursos y a la medida de auténticas y atendibles necesidades.

**c. Principio de unidad**

Secuela en parte del principio que acaba de exponerse, el de igualdad, en este otro de la unidad; porque todos los sistemas exigen cierta unidad o armonía en la organización legislativa, administrativa y financiera del sistema, evitando contradicciones, desigualdades, injusticias y complejidades. Se ratifica lo anterior cuando se opina que

---

<sup>31</sup> Ibid..



toda organización de seguridad social que se funda en una diversa consideración de riesgos, con distinta cobertura y autonomía administrativa, ha depurarse jurídicamente imperfecta.

Conciernen a este principio indudables ventajas de simplificación organizadora y de agilidad administrativa.

**d. Principio de universalidad.**

“El principio de universalidad propone ampliar al sujeto o beneficiario de la protección social a los trabajadores más necesitados, todos los trabajadores, todos los individuos y grupos sociales necesitados, trabajen o no; a toda la población de un país, por cuanto todos tenemos alguna vez precisión del concurso o de la asistencia de los demás.”<sup>32</sup>

En verdad, este universalismo concierne de modo exclusivo a la etapa de mayor amplitud. El principio de universalidad se refiere a los sistemas que se inclinan por la protección de todos los necesitados y la de todos, cuando lleguen a necesitar ocasionalmente. Así se declara que uno de los principios fundamentales que orienta a la seguridad social es la tendencia a cubrir o amparar a todos los hombres, sin hacer distingos.

---

<sup>32</sup> Ibid.



Contra la universalidad absoluta se aduce que las personas con recursos medianos y holgados se encuentran en condiciones de constituirse en sus propios aseguradores sociales. Sin embargo, esto significa desconocer la existencia de límites, incluso para las fortunas mayores

El principio de Universalidad establece que toda persona tiene derecho a vivir con salud aún con medios económicos mínimos y exenta del temor de que, produciéndose un infortunio, no pueda disponer de los medios protectores. El Principio de universalidad señala que todos los estantes y habitantes de un país deben estar en el alcance del sistema de seguridad social.

Los seguros sociales, complementados por la política de asistencia, han cubierto en parte la observancia de estos derechos. ¿Por qué decimos que los seguros sociales han cubierto solamente una parte? Porque seguían un criterio del económicamente débil en su campo de aplicación, ampliando posteriormente su cobertura a todos los trabajadores dependientes. Por otra parte, porque la asistencia tenía un carácter optativo en su otorgamiento, referida por tanto a las posibilidades económicas del Estado.

Con la aplicación del principio de universalidad, la filosofía de la seguridad social sufrió un vuelco importante toda vez que ésta reconoce y empieza a plasmar los derechos



fundamentales anotados y otros que son también inherentes a la naturaleza humana, como la educación, vivienda, etc., en la expresión individual y social del hombre, exenta de consideraciones económicas, sociales y raciales.

Este principio empieza a vincularse con el de internacionalidad y al principio de integralidad, pues mientras la universalidad tiene relación con la persona en los ámbitos nacionales, en cambio la segunda emerge de factores políticos, se refiere a la nacionalidad, o sea la misma persona, independientemente del país donde se encuentre, debe ser siempre sujeto de protección.

En lo referente al principio de integralidad, bajo este principio la Institución de la seguridad social cubre todos los riesgos como se explicó anteriormente.

La universalidad del principio radica también en el derecho y libre acceso de todo habitante de este planeta para afiliarse a los distintos regímenes de seguridad social y que éstos se encuentren siempre disponibles y al alcance de todas las personas.

Este principio depende de la capacidad financiera de todo el sistema, el cual a su vez, depende de la solidez de la totalidad de la economía de la nación, de lo contrario, no existirán recursos suficientes en la sociedad para financiar el sistema. La universalidad depende también de los mecanismos escogidos por la sociedad para garantizar que todos los individuos se afilien. Es importante mencionar que este principio incluye a



todas las personas del mundo y establece que tienen derecho a disfrutar de los beneficios que ofrecen los distintos regímenes encargados de llevar a la práctica la seguridad social, debido a que se inspira en la solidaridad, fundamento de los distintos regímenes mencionados. Pero si bien es cierto que cubre a la totalidad de las personas también es verdad que dichos regímenes necesitan de recursos para poder financiarse y cumplir con su actividad. Ello implica generar los mecanismos para que la mayoría de personas puedan afiliarse y aportar al sostenimiento de estos regímenes no importando el sector del cual provengan lo importante es que contribuyan y que esos aportes se destinen a cubrir las necesidades de todas aquellas personas que no estén en la posibilidad de hacerlo por sí mismas sin importar si están afiliadas o no. Las personas que hayan recibido los beneficios y se encuentren en la posibilidad de contribuir con el régimen deben afiliarse, generando una cadena solidaria y fraternal de ayuda entre los seres humanos que se convierta en barrera o defensa colectiva contra las contingencias imprevisibles a las que está afecto todo ser humano, aunque para muchos sea una tarea utópica. Debe existir siempre la observancia y vigilancia por parte de los Estados sobre los distintos regímenes de seguridad social, delegados muchas veces en entidades privadas o públicas dotadas de autonomía, para que éstos cumplan su finalidad y no la desvirtúen o la conduzcan por rumbos distintos a su actividad. El Estado debe imponer también de forma coercitiva a los particulares que se encuentren en la capacidad de contribuir con el régimen de seguridad social la obligación de aportar al mismo, sin que esto derive en un sistema autoritario u otras formas nefastas en las que impere el terror y no la solidaridad espontánea de la población. Toda exacción o contribución debe estar regulada bajo el amparo de un



orden jurídico definido y establecido, encuadrado en un marco democrático y bajo un estricto apego al estado de derecho de cada país. El Estado debe destinar una buena parte de sus recursos al sostenimiento de dichos sistemas como una de sus finalidades para alcanzar el bien común y público.

Muchas personas consideran que contribuir a un régimen de seguridad social en el cual los beneficios estén acorde a las necesidades y las cargas de acuerdo a las capacidades, es injusto y totalmente desigual, toda vez que muchos de los beneficios los obtendrán personas que no aportan o contribuyen poco al régimen, lo que no es justo con las personas que están afiliadas al mismo y su contribución es significativa. Se dice que en estos sistemas de capitalización social se vale de la explotación de unos para beneficio de otros. Esta forma de pensar tiene su explicación en aquellas sociedades que han sucumbido al materialismo, donde la filantropía no tiene sentido si a cambio no existe una retribución monetaria, donde las mercancías tienen más derechos que las personas, donde aportar a un sistema que ayude al desvalido, al enfermo, al desamparado, al desnutrido, al necesitado sea considerado como un régimen desigual, abusivo y contrario a los valores humanos; vaya visión de la vida de estos trogloditas. En este tipo de sociedades impregnadas de individualismo se les ha incorporado en su escala de valores el egocentrismo como un deber moral, ético y cívico.

Estas ideas desgarran el tejido social y son las culpables en gran medida de la exclusión de cientos de millones de personas de los beneficios de los sistemas de seguridad social, no siendo la excepción el caso de Guatemala en donde la normativa que lo orienta se encuentra impregnada de esta filosofía miserable que ha dejado fuera a miles de guatemaltecos de su cobertura, siendo una de las causas que se señalan como factor determinante en la limitación al principio de universalidad y de la inclusión en el goce de los beneficios que ofrece el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como institución autónoma que por mandato constitucional tiene destinado esa enorme labor.

No pretendo pregonar ideas de sistemas socialistas, ni anticapitalistas, lo que procuro es la búsqueda de una visión de la vida con un sentido humanista dentro del contexto social que brinde igualdad de oportunidades a todas las personas que lo conforman, y si las ideas que más encuadran son de determinado sistema es pura coincidencia pues no son esas mis pretensiones.

### **3.4 Limitación del principio de universalidad en la normativa de seguridad social en Guatemala**

Es evidente que existen diferentes causas que provocan la limitación del principio de universalidad en la normativa de seguridad social en Guatemala, entre ellas se puede mencionar: A) Que el ordenamiento jurídico sobre el cual descansa la seguridad social en Guatemala adopta en sus normas un criterio restringido, en virtud que el Instituto



Guatemalteco de Seguridad Social, utiliza el régimen de contribución tripartita en el que aparecen solamente como sujetos de cobertura, patronos, trabajadores y Estado no incluyendo ningún otro rubro ni estrato social. Este criterio es importante a raíz que hace una delimitación global de la seguridad social asignándola únicamente a los factores de producción que contribuyen a financiar dicho régimen. B) El Artículo dos del acuerdo 1123 emitido por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, establece que todo patrono, persona individual o jurídica, que ocupe tres o más trabajadores está obligado a inscribirse en el régimen de seguridad social. Dentro de esta relación tripartita de contribución se deriva una limitante, como lo determina el acuerdo mencionado, al requerir una cantidad mínima de trabajadores para que el patrono tenga la obligación de contribuir y financiar dicho régimen. Si ese número de trabajadores no es cubierto, no hay imperativo legal que obligue al patrono, a afiliarse él y sus empleados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Lo que implica que de la ya reducida y restringida visión de seguridad social que tienen ciertos sectores, todavía se derivan otras limitaciones más profundas que al final redundan en la inaplicabilidad del principio de universalidad. C) El Artículo seis inciso "c" del Acuerdo 1123 de la junta directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social establece que no tienen calidad de afiliados al régimen de seguridad social, los miembros de las juntas directivas o consejos de administración de las sociedades accionadas que perciban una remuneración para el ejercicio de sus cargos. Sin embargo si desempeñaren otros cargos remunerados en la empresa, se consideran afiliados con respecto a los mismos. Esta normativa como lo hemos mencionado antes no es más que la limitación de la limitación del principio de universalidad, toda vez que sobre la



visión restrictiva existen todavía normas más delimitadoras y excluyentes, haciendo imposible la cobertura total de todos los trabajadores, no digamos de la totalidad de los miembros de la nación. D) La simulación de contratos de servicios profesionales, contratos mercantiles y otros de índole y naturaleza distinta, son factores determinantes que excluyen ciertos segmentos de la población productiva de los beneficios que pueda brindar el régimen de seguridad social porque configuran relaciones distintas a las laborales y no obligan a los patronos a aportar al sostenimiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Ésta es una práctica que surge del propio Estado que contrata los servicios de personas bajo determinadas partidas denominando el contrato de servicios técnicos en algunos casos pretendiendo con ello desvirtuar la naturaleza de la relación laboral que en esencia subyace, lo que le permite evadir obligaciones laborales como la inscripción de dichos trabajadores en el régimen de seguridad social; esta realidad se ha replicado en gran medida en la iniciativa privada en donde se buscan formas diversas de contratación de trabajadores por medio de las cuales se evite obligaciones puntuales frente a los trabajadores como en el caso de la obligada inscripción al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; dicha práctica repercute negativamente en el derecho de la persona que en principio dada su calidad de trabajador debe gozar de la cobertura del seguro social, y que derivado de tales prácticas pasa a engrosar el ejército de excluidos de los beneficios y cobertura de los programas del instituto. E) La Falta de recursos, la corrupción y el malgasto de los mismos por parte de las autoridades que gobiernan Guatemala van haciendo mella en la cobertura y en los servicios que presta la institución encargada de dar cobertura y proporcionar en la realidad la seguridad social en el país. F) La falta de





pago efectivo de la cuota patronal a que está obligado el Estado como parte del régimen tripartito del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a cuyos trabajadores brinda atención, afecta el desarrollo progresivo de nuevos programas que pudieran ser de mayor alcance incluyente de grupos vulnerables, marginados de aquellos beneficios. H) De la legislación en materia de seguridad social abstraemos que para ser sujeto de cobertura se debe contar con un empleo formal debido al concepto restrictivo que se tiene de la misma, pero es importante reiterar que la gran mayoría de la población que habita el país se encuentra desempleada o navega en los rumbos de la economía informal. Por lo que resulta lógico pensar que la falta de empleo formal es una causa más por la que el principio de universalidad como principio social, es verdaderamente una utopía, que solo existe en los libros de texto o en las tesis cristianas que pregonan el amor, la igualdad y el derecho de todo hombre de vivir en una colectividad que esté dispuesta a cubrir las necesidades tanto individuales como sociales de cada individuo que la integra. I) Un aspecto muy importante que contiene una relevancia trascendental y que se considera de forma personal como la causa que mayor limitación provoca al principio de universalidad que informa la seguridad social en Guatemala; es la que proviene de valores culturales, e ideológicos arraigados en las personas a raíz de su proceso formativo, que permite considerar que ni siquiera es la normativa, ni lo material, la principal limitante si no lo que llamaré el "legado intangible". Considero que en sociedades como la guatemalteca sus habitantes se encuentran sometidos desde su niñez a un constante bombardeo derivado de su entorno social, que pregonan una cultura individualista de autosuficiencia y egocentrismo. Es esa misma cultura fundada en anti valores que sirve de lastre al



desarrollo integral del país y que no le permite despegar hacia rumbos de inclusión, donde todo ser humano pueda desarrollarse y ser parte fundamental de la prosperidad de su nación. Es esa visión egoísta que ha hecho imposible la aplicación del principio de universalidad al establecer como sujeto de cobertura únicamente al ser humano que tenga capacidad de consumo y un alto poder adquisitivo.

El egoísmo de amparar a las clases que no contribuyen al régimen de seguridad social, es el fruto que cosechan las doctrinas neoliberales y por eso proponen sistemas de capitalización individual que se alejan de los fundamentos solidarios y de la finalidad de bienestar social de la población y que empujan la seguridad social a la esfera de los negocios privados, convirtiéndola en un verdadero agente de comercio y no un factor de desarrollo.

Concluyo manifestando que verdaderamente las doctrinas neoliberales son un verdadero cáncer para la seguridad social y para la aplicación de su régimen en Guatemala, porque inciden como toda ideología en el proceso legislativo de creación de las normas, y tienen un alto impacto en la mente de los ciudadanos (legado intangible) que se ven sorprendidos por el sofisma del progreso social como consecuencia del progreso individual; sin mencionar que todo lo social abarca lo individual, pero no todo lo individual abarca lo social. La aplicación de la filosofía neoliberal debido a su alto contenido egocéntrico e individualista, se traduce en limitación al principio de universalidad.



## CAPÍTULO IV

### 4 La seguridad social en Guatemala.

“Como primer antecedente en Guatemala de legislación laboral y seguridad social están las Leyes de Indias compiladas en 1680, un intento de la Corona Española de limitar los desmanes que sus súbditos cometían contra los indígenas. Entre sus disposiciones se encontró la regulación de la jornada de 8 horas. Si bien es cierto que su aplicación dejó mucho que desear, las Leyes de Indias fueron un curioso anticipo de la legislación laboral profesionalista que se implementaría siglos después. Las Leyes de Indias fueron renovadas en 1835 y 1851 por las legislaturas estatales y republicanas de Guatemala, respectivamente, en 1877, se dictaron varias normas de tipo laboral.”<sup>33</sup>

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

“La Ley Protectora de obreros sobre Accidentes de Trabajo de 1906 contiene normas que anticipan la futura previsión social, ya que increíblemente para su tiempo protegía a toda la clase trabajadora de Guatemala, contra riesgos de enfermedad, maternidad, y

---

<sup>33</sup> Eduardo Antonio Velázquez Carrera, *El régimen de seguridad social en Guatemala*, pág. 6



accidentes e incluso consideraba pensión vitalicia en caso de incapacidad permanente, es decir otorgaba prestaciones sociales a los trabajadores, subsidios en dinero por incapacidades, y como se dijo, pensiones vitalicias para las incapacidades permanentes. Lamentablemente esta Ley tuvo poca aplicación práctica.”<sup>34</sup>

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

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

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

En el Decreto 47 de diciembre de 1944, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se establece como función de la Secretaría de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, la de

---

<sup>34</sup> Eduardo Antonio Velazquez Carrera, *El Regimen de Seguridad Social en Guatemala*, pag. 6



procurar “la implantación y funcionamiento de los sistemas de seguro social, que cubran los casos de enfermedad, incapacidad, vejez, desempleo y muerte del Trabajador”

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

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

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



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

Dicha Ley Orgánica es modificada el 14 de febrero de 1956 por medio del Decreto número 545 del Presidente de la República en cuanto al nombramiento del Gerente y Subgerentes que corresponde hacerlos al Presidente;

Con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1986 se afianza la seguridad social guatemalteca y ya no se habla de “seguro social”, como en la Constitución de 1945, sino del “régimen” instituido como “función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria” y cuya aplicación corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Artículo. 100 Constitución).



#### **4.1. Régimen de seguridad social en Guatemala.**

Si bien en Guatemala no se habló seriamente de seguridad social sino hasta casi a mediados del Siglo XX, en el año 1906 se registra un adelanto: el Decreto 669, emitido el 21 de noviembre de aquel año, contenía la Ley Protectora de Obreros sobre Accidentes de Trabajo, aquella ley cuyo reglamento apareció en 1907, constituyó una interesante anticipación de la futura previsión social, hoy día ampliamente difundida.

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

En las décadas correspondientes a los años de 1980 y 1990, como resultado de la presión que ejercieron las entidades financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, se produjo una ola de privatización de algunas dependencias estatales de prestación de servicios, poniendo a discusión la necesidad de privatizar el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que para fortuna de todos los beneficiados dicha idea no llegó a su momento consumativo; no obstante en algunas entidades estatales de asistencia social como el Ministerio de Salud Pública



y Asistencia Social, se produjo una privatización solapada que incidió en la exclusión de las personas de más escasos recursos económicos al sistema de salud. Dicho planteamiento partía del nuevo esquema de seguridad social que implicaba la adaptación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a los lineamientos de la modernización del Estado, que significaba congruencia con el rol subsidiario del Estado. En ese sentido el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social asume la aplicación de las leyes y reglamentos de la seguridad social, pero no prestaría los servicios en el campo previsional, porque según el Artículo 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el rol del Estado es complementario a la actividad de los particulares. La prestación de los servicios estaría a cargo de entidades privadas, -ADAP-, las responsables de administrar los fondos de las cuentas de ahorro individuales de los trabajadores. Estas entidades invierten esos recursos en el mercado de capitales, contratan los seguros para los riesgos de invalidez y muerte, y proveen pensiones en la modalidad de retiro programado. Para hacer efectiva la aplicación de la normativa, delegaría la supervisión del funcionamiento del sistema en una Superintendencia de Ahorro Previsional. Como se puede ver toda la finalidad de este proyecto era privatizadora de uno de los elementos integrantes de la seguridad social como lo es la previsión y dejaría a los trabajadores y población en manos de entidades puramente privadas sin garantía suficiente de un avance incluyente que permitiera una cobertura universal de la población; además de pretender violentar la jerarquía constitucional.





## 4.2 Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

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

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

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



“Sus actividades empezaron con un programa materno-infantil y otro programa para accidentes laborales. Inicialmente prestaba sus servicios en la capital y hacia el año 1956 se había extendido ya a 10 de los 22 departamentos del País”<sup>35</sup>.

Poco a poco fue ampliando la cobertura territorial así como sus servicios, los cuales, además de la maternidad y accidentes, se extendieron hacia las enfermedades específicas e invalidez.

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

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

---

<sup>35</sup> Eduardo Antonio Velazquez Carrera, **El régimen de seguridad social en Guatemala**, pág. 15



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

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

Para la correcta aplicación de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en cuanto al funcionamiento interno de éste y los beneficios que son otorgados



por el régimen, la Junta Directiva del Instituto dicta, a propuesta del Gerente, los reglamentos necesarios para normar tales cuestiones. Las reglamentaciones se encuentran contenidas en Acuerdos de la Junta Directiva que son publicados en el Diario Oficial y son de aplicación general.

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

#### **4.2.1. Financiamiento y programas**

Como se ha indicado en las páginas anteriores, el régimen de seguridad social guatemalteco, de acuerdo con los principios generales de la seguridad social y según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala y la propia Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es nacional, unitario y obligatorio. Se encuentra instituido como una función pública y, según manda el texto

constitucional, el Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen tienen obligación de contribuir a financiarlo (Artículo. 100 de la Constitución Política de la República, segundo párrafo).

Inspirado en el principio de solidaridad, el financiamiento del sistema se lleva a cabo con base en una triple contribución: el Estado, los empleadores y los trabajadores, aportan una cuota, siendo estos últimos los beneficiarios.

El Artículo 38 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social determina precisamente ello: El régimen de Seguridad Social debe financiarse así: Durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora y, de hecho, así es o aparte de ella, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores, de los patronos y del Estado (Artículo. 38, segundo párrafo). Cada programa brindado por el régimen tiene su propia regulación con relación al aporte que cada sector debe hacer para el financiamiento de las prestaciones. La Ley citada establece, no obstante, un promedio de contribuciones para cada sector: Estado (como tal) 25%, trabajadores 25% y patronos (incluidos los del sector privado y el Estado) 50%; y aclara que, atendiendo a la necesidad de los beneficiarios y su capacidad contributiva, estas proporciones pueden ser variadas tal y como lo sugeriría el ya mencionado trato jurídicamente diferenciado (Artículo 39 Ley Orgánica de Instituto Guatemalteco de Seguridad Social "IGSS").



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

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

“El régimen de Seguridad Social guatemalteco cubre, entonces, las siguientes áreas:

a. Área de servicios de salud. Promoción de la salud, lucha contra las enfermedades, los accidentes y sus consecuencias; protección a la maternidad.

b. Área de servicios pensionales. Protección en caso de invalidez y vejez; y amparo de las necesidades creadas por la muerte”<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Ibid, pág. 18



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

- a. I.V.S. (Invalidez-Vejez-Sobrevivencia); y
- b. E.M.A. (Enfermedad-Maternidad-Accidentes).”<sup>37</sup>

**a. Invalidez-Vejez-Sobrevivencia (I.V.S.)**

“El programa IVS se encuentra regulado por medio del “Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia” contenido en el Acuerdo 788 de la Junta Directiva del IGSS. Beneficia a los trabajadores de patronos particulares incluidos los trabajadores de empresas descentralizadas del Estado y de trabajadores del Estado pagados por planilla. Claro está que el servicio abarca a todos los afiliados al régimen que reúnan los requisitos específicos que el reglamento contiene para cada prestación”.<sup>38</sup>

La protección de este programa se traduce en prestaciones económicas dinerarias pagadas por meses vencidos al asegurado o sus sobrevivientes para subsanar los

---

<sup>37</sup> Ibid, pág 19

<sup>38</sup> Ibid



daños que ocasiona el acaecimiento de los riesgos que cubre, que son, como bien lo dice su nombre: la invalidez, la vejez y la muerte.

Obviamente, para recibir la pensión por invalidez, el asegurado deberá ser declarado inválido incapacitado para trabajar conforme a los exámenes y estudios practicados por los médicos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El derecho a la pensión comienza a computarse a partir de la fecha que se fije como primer día de invalidez. Asimismo, el Reglamento establece que, atendiendo a su edad, el asegurado debe tener un mínimo de contribuciones mensuales al programa acreditadas dentro de cierto período anterior al primer día de invalidez.

La pensión por vejez corresponde a aquellos asegurados que, pasada determinada edad, ya no se encuentran empleados. Para tener derecho a la pensión por vejez, es necesario que el asegurado haya pagado, como mínimo, ciento ochenta contribuciones mensuales al programa; asimismo, haber cumplido la edad mínima que le corresponda de acuerdo a las edades y fechas que establece el Artículo 17 del Reglamento.

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





El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social contribuye con una cuota mortuoria cuando fallece un afiliado, o bien, en caso de muerte de cargas familiares de los asegurados. El Artículo 22 del Reglamento establece que el derecho a la cuota para gastos de entierro se adquiere cuando el afiliado tenga acreditados por lo menos dos meses de contribución al programa en los últimos seis meses anteriores a su muerte y se le prestará siempre que no tenga el mismo derecho a causa de otra prestación. También tienen derecho a recibir la cuota mortuoria quienes hubieren tenido derecho a pensión de invalidez o vejez conforme los requisitos del Reglamento o bien, quienes ya hubiesen sido pensionados por invalidez, vejez o sobrevivencia.

Tienen derecho a la pensión por sobrevivencia:

- a. Esposa o mujer, unión de hecho legalmente inscrita que haya vivido con el fallecido hasta su muerte.
  
- b. Mujer de quien no se comprobó convivencia pero que, efectivamente, recibía del causante una ayuda económica indispensable para sobrevivir.
  
- c. Compañera que a falta de las mencionadas anteriormente hubiere convivido maridablemente con el causante durante dos años ininterrumpidos hasta la fecha de su



muerte, aún cuando éste hubiere estado casado, siempre y cuando la esposa no tenga derecho a la pensión. En todo caso, la pensión se otorgará únicamente a una beneficiaria.

d. Hombre sobreviviente que reúna las calidades de la esposa, mujer o compañera y que, además, estuviere incapacitado totalmente para trabajar.

e. Hijos naturales o adoptados legalmente por el causante, menores de edad solteros sin hogar formado y los que siendo mayores de edad se encuentren incapacitados para trabajar.

f. Hijos póstumos del causante pensionados a partir de su nacimiento.

g. La madre que no esté pensionada por derecho propio de quien se pruebe que dependía económicamente del causante.



h. El padre que no esté pensionado por derecho propio que se encuentre incapacitado totalmente para trabajar y de quien se pruebe que dependía económicamente del acusante. (Artículo 28 del Reglamento).

#### **b Enfermedad-Maternidad-Accidentes (E.M.A.)**

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

- a. Los trabajadores afiliados;
- b. El trabajador que se encuentre desempleado o con licencia sin goce de salario, cuando haya prestado al programa cuatro contribuciones, al menos, dentro de los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de aparición de la enfermedad) siempre que haga la solicitud dentro de los primeros dos meses de desempleo o licencia (Artículo. 17 del Acuerdo 466 Junta Directiva del IGSS);
- c. Los hijos del afiliado o del que se encuentre en período de desempleo o licencia, con las características mencionadas anteriormente, que sean menores de cinco años.



En caso de maternidad tienen derecho:

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

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

Las prestaciones en servicio que brinda el programa comprenden la asistencia médica que consiste en: En el conjunto de exámenes, investigaciones, tratamientos, prescripciones intervenciones médico quirúrgicas y otras actividades que correspondan a los programas de prestaciones del Instituto que sean necesarios para promover, conservar, mejorar o restaurar el estado de salud, prevenir específicamente las



enfermedades, y mantener y restablecer la capacidad de trabajo de la población.

Artículo uno del Acuerdo 466 de la Junta Directiva; Comprende, tanto en casos de enfermedad como de maternidad asistencia médico-quirúrgica general y especializada, asistencia odontológica, servicios farmacéuticos, rehabilitación y suministro de equipo ortopédico y protésico, exámenes radiológicos, de laboratorio y demás evaluaciones accesorias, trabajo social, transporte, hospedaje y alimentación.

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

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



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

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

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

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



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

Las prestaciones en servicios incluyen:

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

Las prestaciones en dinero comprenden:

- a. Subsidio por incapacidad temporal. El subsidio es diario y le corresponde a aquellos afiliados que son suspendidos temporalmente de sus labores por un médico del Instituto.

b. Subsidio por incapacidad permanente. Procede en los casos de mutilación, daño irreparable y/o trastorno funcional definitivo ocasionados por accidentes. El subsidio es mayor atendiendo a la clase de incapacidad permanente que le sea determinada al trabajador.

c. Cuota mortuoria. Se refiere a los gastos de entierro del afiliado o uno de sus parientes los comprendidos en el concepto según el reglamento que muriere a causa de un accidente. Se presta en los mismos términos contenidos en el programa IVS.

#### **4.3 Universalidad de la seguridad social en Guatemala**

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

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





Los sistemas de seguridad social estáticos dejan de responder a su cometido, por ello es preciso revisarlos constantemente y apuntar hacia la expansión de su cobertura. La idea es que los beneficios no se restrinjan a la fuerza laboral formalmente concebida, sino que se extiendan a los trabajadores independientes, luego a los informales, hasta llegar a las clases desposeídas y menesterosas. Para alcanzar la máxima realización de la solidaridad social.

El caso de Guatemala es un estado de crisis institucional permanente pues, lejos de expandirse la cobertura del régimen, se contrae. Desde 1988 hasta 2011 se ha registrado una disminución relativa de la población protegida: Si el cálculo se hace con relación a los afiliados por cada mil habitantes, en 1988 había 316; en 1999 subió a 299; en 1992 alcanzó 280; en 1996 creció a 274; en 1999 alcanzó 256; en 2004 subió a 229; en el 2011 alcanzo 196. Sin embargo, la cobertura constituye sólo uno de los parámetros que permite evaluar la eficiencia de los sistemas, sin embargo existen otros factores como su sostenibilidad financiera, la calidad de sus beneficios y su mayor o menor grado de progresividad, así como la eficiencia de su operación.

La experiencia guatemalteca ha evidenciado que el sistema debe mejorar pero las bases de una reforma deben ser a su vez sustentadas por exhaustivos estudios que encaminen el actual régimen de seguridad social a un sistema que sea universal e



integral y contemporáneo, que incluya en su cobertura a mayor población y que eleve la calidad de sus beneficios.

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

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

El proceso de reforma de los regímenes de seguridad social deben resguardar los principios que la informan para que no deje de ser "seguridad social". No existe un modelo de sistema que sea útil en todos los tiempos y en todos los países, pero deben

idearse mecanismos útiles para la confección de “trajes a la medida” que respondan a la realidad de los países.

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

Considero imposible que un sistema de seguridad social funcione sin solidaridad pues se trata de un asunto eminentemente social y, siendo un servicio público, el Estado no podría privatizarlo, menos aún si la finalidad es el lucro. Los organismos privados deberían ser complemento y no sustitutos de la función pública.

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

Al hablar de universalidad de la seguridad social en Guatemala me refiero a la esencia misma de la palabra, tomando en cuenta que todo habitante en la República de



Guatemala debe tener acceso por mandato constitucional a gozar de la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, lo que significa que si una sola persona se queda fuera de sus beneficios, se violenta la Constitución Política y su finalidad, toda vez, que un solo sujeto que quede fuera, implica una cobertura elitista o clasista y dejaría de ser social y universal.



## CAPÍTULO V

### 5. Acceso de la seguridad social en Guatemala.

En páginas anteriores quedaron esbozadas algunas ideas relevantes relacionadas con el sistema de seguridad social en este país, en las cuales se refleja el conflicto permanente que se produce entre el enfoque reduccionista que aboga únicamente por considerar como sujetos cubiertos por la seguridad social, únicamente a los trabajadores, siempre que estos efectúen su cotización mensual, quedando excluidos y al margen de estos beneficios las demás personas que trabajan pero que diversas razones no aportan para su financiamiento, provocando que de cinco millones de la población económicamente activa, únicamente un millón de personas son sujetos de protección, motivo por el cual la Asociación Internacional de la Seguridad Social durante su Conferencia Regional Americana del año 2006, colocó a Guatemala en el grupo de países tardíos debido a su baja cobertura tomando en consideración que tiene más de sesenta años de creación de su sistema de seguridad social, y que sin embargo tiene avances mínimos en su cobertura.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> OBANDO JOSE ANGEL. *Seguridad social, Una Visión General*, pag. 8



## 5.1 Población excluida

En Guatemala, a pesar que los principios que inspiran la normativa del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en la cual se advierte una progresiva cobertura encaminada hacia la universalización, quedan aún diversos grupos marginados sin protección y vulnerabilidad, dentro de esos grupos se pueden mencionar en forma general los siguientes: **a) Trabajadores de la economía Informal; b) Trabajadores campesinos; c) Empresas con tres trabajadores o menos; d) Trabajadores con simulación de contratos.**

### a. Trabajadores de la economía informal

“Son todas aquellas personas que realizan actividades de producción de bienes y servicios, sin registro debido a cualquier evasión, elusión, exclusión o falta de registro deliberado de una empresa o individuo”.<sup>40</sup>

Es importante acotar al respecto, que estas personas ante la imposibilidad de acceder al mercado laboral formal, que exige requisitos que no les es posible cumplir, o ante la imposibilidad de cumplir con las exigencias normativas para acceder a la formalidad, han quedado a la deriva atrapados dentro de una economía de subsistencia que

---

<sup>40</sup> OBANDO JOSE ANGEL. *Seguridad social, Una Visión General*, pag. 10



tampoco les permite una vida digna con ingresos suficientes para afrontar sus responsabilidades.

### **a.1. Características**

**a) Heterogénea.** Se manifiesta en las ocupaciones y actividades que se desarrollan dentro del ámbito de la actividad informal, que puede ser comercial, agraria e industrial.

**b) Ilegal.** Su ilegalidad se traduce en la falta de formalidad, ya que se encuentra al margen del cumplimiento de requisitos que exigen las leyes a las personas individuales y jurídicas para el cumplimiento de una actividad económica.

**c) Economía de subsistencia.** Derivado de los ingresos que se perciben este tipo de actividad económica únicamente produce ingresos mínimos que en la mayoría de los casos son insuficientes para cumplir con sus obligaciones y afrontar sus responsabilidades.

**d) No produce desarrollo.** En este mercado concurren la mayoría de personas sin conocimientos técnicos y escasa instrucción escolar, que realizan su actividad de forma rudimentaria, con ausencia de tecnología, que como se indicó en muchos de los casos

les es desconocida e ignora de su existencia, utilidad y manejo; regularmente su actividad no está enfocada en la producción de bienes, sino más bien en el comercio de bienes en buen porcentaje reciclados, y en servicios.

## a.2. Origen

“Este grupo especial de personas que esencialmente desarrollan una actividad económica de subsistencia, es el resultado de la signatura pendiente del Estado que no ha respondido a las más elementales obligaciones que le asigna el pacto social y que se evidencia en este cada vez más creciente grupo de personas que conforman el grueso ejército de desempleados del país y que de alguna manera buscan mínimos de inserción y aceptación, generando ingresos para la subsistencia personal y de su grupo familiar, que forma parte de este círculo de desocupados, desplazados de la economía informal por carecer de requisitos mínimos de escolaridad y conocimientos, lo cual los coloca en una situación de desventaja y competitividad para ser parte de las nominas de reclutados en el mercado formal de trabajo, en donde tendrían oportunidad de cotización y cobertura de los programas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social”.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> OBANDO JOSE ANGEL. *Seguridad social, Una Visión General*, pag. 11





### **a.3 Formalización**

Existen algunos planteamientos que sugieren la inserción de estos grupos dentro del mercado formalizado, lo que conlleva la obligatoriedad de efectuar una justa tributación y registro en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ello tiene una ventaja para el Estado porque le permite la captación de mayores ingresos derivados de una ampliación de su base tributaria, lo que le permitiría sin necesidad de acudir al endeudamiento, responder y enfrentar sus obligaciones en rubros tan importantes como educación y salud. No obstante los grupos de poder y gobierno han visto con indiferencia estas posibilidades de solución, demostrando falta de interés para solventar la problemática de seguridad social; por otro lado los mismos grupos de esta actividad económica, son reacios a su inclusión dentro de la economía formal, por cuanto que ello significa que se afecten sus exiguos ingresos y por ende su propia subsistencia.

### **b. Trabajadores campesinos**

“Persona que desarrolla su trabajo en el campo, ya sea en relación de dependencia o de forma independiente.”<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>Ibid, pag. 13



El artículo 138 del Código de Trabajo, define como trabajadores campesinos a los peones, mozos, jornaleros, ganaderos, cuadrilleros y otros análogos que realizan en una empresa agrícola o ganadera los trabajos propios y habituales de ésta.

Por su parte el artículo 139 del mismo texto legal señala que las mujeres y menores de edad que con anuencia del patrono, desempeñan trabajos agrícolas o ganaderos, tienen el carácter de trabajadores campesinos.

## **b.1 Clasificación**

### **Trabajadores campesinos con relación de dependencia**

“Son todos aquellos trabajadores que realizan labores agrícolas o ganaderas, a cambio de una remuneración o retribución, al servicio de un patrono, bajo dependencia continuada, y supervisión inmediata o delegada”<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> OBANDO JOSE ANGEL. Seguridad social, Una Visión General, pag. 14



## **Permanentes**

Que son aquellos trabajadores que desarrollan su actividad agrícola o ganadera, bajo un contrato individual de trabajo con las formalidades legales que les provee de estabilidad, y goce de todas las prestaciones que otorgan las leyes de la materia, está inscrito en el régimen de seguridad social y tiene cobertura en la mayoría de programas que desarrolla el IGSS.

## **Temporales**

Son aquellos trabajadores que prestan sus servicios de trabajo en actividades agrícolas o ganaderas, por tiempos determinados de producción, generalmente son reclutados por intermediarios que los contratan para el desempeño de esos trabajos, por lo que en la realidad, no se les paga ninguna prestación de las que obligan las leyes de la materia, ni son inscritos en el régimen de seguridad social, quedando excluidos de la cobertura de los programas de prevención y seguridad social del IGSS.



## **Trabajadores campesinos independientes**

Son aquellos que desarrollan su actividad agrícola o ganadera en función de una economía propia o familiar; generalmente su producción es insuficiente, destinada para el sostenimiento de la familia, dentro de una economía de subsistencia; por tanto están excluidos del régimen de seguridad social. En su mayoría estos grupos están integrados por los diversos grupos étnicos del país de escasos recursos económicos que constituyen la mayor parte de la población.

### **5.2 Trabajadores de empresas de menos de tres trabajadores**

Regularmente estos trabajadores desarrollan su actividad de trabajo, dentro del mercado laboral formal, gozan de las prestaciones que le otorgan las leyes del país en materia de trabajo, sin embargo las mismas normas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, dejan por fuera a este tipo de trabajadores, al eximir a los patronos de la obligatoriedad de su inscripción al instituto, privándolos de los programas de previsión y de seguridad y de seguridad social, en franca contradicción con lo que establece el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Se argumenta a favor de la exclusión que estas microempresas contribuyen al desarrollo del país y como resultado de ello hay que darles oportunidades de



crecimiento, mediante incentivos concretos, que como el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, les exime de la obligación de inscribir a sus trabajadores en el régimen de seguridad social, como lo establece la constitución.

El argumento en contra es que se excluye a los trabajadores de estos beneficios y cobertura, quebrantando con esa disposición el principio de igualdad prescrito en la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que como trabajadores tendría derecho a una cobertura igualitaria y un acceso justo a los programas de previsión y seguridad del IGSS.

### **5.3 Causas y efectos de la exclusión**

En páginas anteriores hemos esbozado desde una óptica general algunas causas y efectos que provoca la exclusión de una gran mayoría de la población de la cobertura que otorga el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

#### **5.4 Causas que originan la exclusión de los guatemaltecos al sistema de seguridad social que son denominados**

##### **a. Escasés de fuentes de trabajo**

Está probado que en Guatemala los índices de desempleo son alarmantes, lo cual obliga a los guatemaltecos a buscar las fuentes de empleo en otras actividades fuera de la formalidad o en múltiples casos a una migración obligada. Todo esto incide de forma negativa en una efectiva inclusión de estas personas en el régimen obligatorio de seguridad social, que el Estado asumiendo una actitud pasiva y de indiferencia deja fuera de la cobertura de seguridad, a pesar que la misma se instituye como universal y obligatoria.

##### **b. Normativa contradictoria del propio Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.**

El mismo IGSS, excluye de programas previsionales a las personas que a pesar de haber trabajado durante largos años de su vida, por circunstancias diversas, entre las que se puede mencionar como comunes y frecuentes que el patrono no ha trasladado las cuotas de los trabajadores a pesar de haberlas descontado, ocasionando un perjuicio enorme a éstos que no cubren las cuotas exigidas por la institución para tener

derecho a la cobertura en el programa de vejez y sobrevivencia que por el principio de universalidad, y solidaridad el Estado debe cubrir.

### **c. Irrespeto a la normativa laboral.**

El Estado de Guatemala, en una errática actitud contradictoria con la obligación que le impone el contrato social de otorgar seguridad social a todos los habitantes del país, es el primero en enviar un mensaje equivocado a los empleadores del país, toda vez que en principio, falta al pago de su cuota que como parte del financiamiento tripartito del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social le corresponde, y por otro lado simulando formas contractuales distintas de las que en esencia subyacen entre él y sus trabajadores, lo cual ha tenido un efecto nocivo en la contratación del trabajo a nivel privado en donde se busca la utilización de figuras de contratación con las cuales se evade de manera consiente el pago de prestaciones laborales a los trabajadores y además de ello los excluye de su inscripción en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

### **d. Efectos que provoca la exclusión de la población a la seguridad social**

Como quedó anotado en los inicios de este trabajo, el hombre desde su origen ha sentido la necesidad de protección, que ha buscado en diversas formas para preservar



la existencia misma de la especie humana; dentro de ese marco de apreciación cobra relevancia el informe presentado en Inglaterra en el mes de noviembre del año 1942 por el Sir Beveridge en el cual plantea el plan de seguridad social, que aspira a la abolición de la necesidad a través del combate a lo que denominó los cinco gigantes malignos dentro de los cuales enuncia: La necesidad; por falta de medios de subsistencia; la enfermedad, que con frecuencia deriva de aquella necesidad; la ignorancia que ninguna democracia debe permitir entre sus ciudadanos; la miseria, inadmisibles en países civilizados y entre laboriosos y capaces; y la ociosidad, por los peligros sociales que implica este pésimo ejemplo cuando no está justificada por haber cumplido ya socialmente con los imperativos del trabajo.

Teniendo el plan antes descrito como punto de partida, queda por decir que en Guatemala, estos fantasmas pululan por todos los rincones del país a lo largo y ancho y en tanto el Estado sea omiso en proveer a su población un trabajo estable y permanente, una educación gratuita con cobertura nacional, la miseria estará siempre presente como un efecto directo de la exclusión del Estado al sistema de seguridad social, que en el más ambicioso de los casos debería prevalecer a través de una política de bienestar generadora de paz social, fundada en el restringido concepto de la solidaridad laboral y en el más amplio sentido en la solidaridad humana inspirada en el principio de universalidad que busca la inclusión.



## CONCLUSIONES



1. Al realizar la presente tesis se determinó que en Guatemala la seguridad social como sistema de cobertura universal es inexistente, ya que a pesar de que en su normativa se hace referencia a los principios de solidaridad y de universalidad, como informadores de la misma, en la práctica no se visualiza su cumplimiento y efectiva aplicación.
2. Se determino que en Guatemala lo que existe es un seguro privativo, el cual es exclusivo para los trabajadores de la economía formal que contribuyen al mismo por medio de un descuento de su salario mensual, como parte de la conformación y estructuración tripartita que inspira al régimen de seguridad social que impide la cobertura de todo aquel que no cotice al mismo.
3. Al investigar y hacer la comparación con países que aplican la seguridad social en función del desarrollo de la esencialidad del principio de universalidad que impone la obligatoriedad de cobertura a toda la población, se concluyó que lo que en Guatemala se le llama seguridad social no es más que un seguro social limitado, dirigido a un sector exclusivo de la población que cotiza al mismo.
4. Al avanzar en esta investigación se estableció que, la seguridad social en Guatemala es un concepto vigente sin positividad, ya que el principio de universalidad carece de aplicación práctica, porque sectores amplios de población que desarrollan actividades económicas concretas, no son cubiertos por los programas previsionales del IGSS.



5. Se determinó que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es una institución necesaria e indispensable que no es fortalecida en su funcionamiento para que en lo sucesivo pueda conforme a su propia normativa tener alcance de protección e inclusión mayoritaria a la población; descartando con ello toda idea de privatización que provoque mayor exclusión por su finalidad lucrativa.

## RECOMENDACIONES



1. Que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, revise su normativa interna, para dejar sin efecto y valor legal, aquellas disposiciones permisivas y excluyentes que resultan contradictorias con el espíritu constitucional que concibe el régimen de seguridad social como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria, para resguardar la salud y la seguridad de las personas.
2. Que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, desarrolle una política de atención amplia que promueva normas internas con carácter incluyente que posibiliten la cobertura de atención y participación de todos aquellos grupos sociales que desarrollan una actividad económica dentro del país, pero que debido a la propia normativa interna se encuentra en la actualidad al margen de toda cobertura de previsión y seguridad social.
3. Que el Estado de Guatemala, para cumplir con la obligatoriedad constitucional de proteger a sus habitantes de la miseria, la enfermedad y la ignorancia, oportunamente amplíe la base de tributación e imponga una carga directa a las empresas cuyos productos afecten la salud e incidan en la descomposición de la unidad familiar.
4. Que el gobierno de Guatemala por medio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, promueva, desarrolle e implemente permanentemente, seminarios, congresos y grupos de estudio sobre la seguridad social, con la finalidad de que se comprenda la profundidad de su esencialidad y la aplicación necesaria de los principios que la informan especialmente los de solidaridad y universalidad.



5. Que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, oriente el desarrollo de medidas interinstitucionales que más allá de un asistencialismo, se proyecten hacia la aplicación práctica y efectiva de solidaridad con cobertura universal de los diversos programas de previsión seguridad social que comprenda la protección debida hacia toda la población

## BIBLIOGRAFÍA



AGUILERA PORTALES, Rafael y ESPINO TAPIA Diana Rocío. **Fundamento, Garantías Y Naturaleza Jurídica De Los Derechos Sociales Ante La Crisis Del Estado Social De Derecho. Argentina: (s.e.), 1998.**

BEVERIDGE, William. **El seguro social y sus servicios conexos.1ª Ed Mexico: (s.e), 1946.**

BONILLA, Marin. **Teoria del Seguro Social. 2ª Ed Mexico: (s.e), 1972.**

CABANALLAS TORRES, Guillermo y ALCALA ZAMORA Y CASTILLO Luis. **Tratado de Política Laboral y Social. tomo III, (s.f).**

FLETES CORONA, Ricardo. **Asistencia Social Alcances y Limitaciones. 3ra Ed Mexico: (s.e), 2004.**

GONZÁLEZ POSADA, Carlos. **Los Seguros Sociales Obligatorios. 1ª Ed España: (s.e), 1946.**

LIGERO M. DE LOS SANTOS, Alonso. **Los servicios Sociales y la Seguridad Social. 1ª Ed. Madrid (s.e.), 1972.**

MALLET, Alfredo. **La búsqueda de la seguridad social. Buenos Aires: (s.e.), 1983.**

NUGENT, Ricardo. **Seguridad Social su Historia y sus fuentes, 2da Ed. Mexico: (s.e.), 1997.**



OBANDO, Jose Angel. **Seguridad social, Una Visión General**, Editorial Ceballos, 1ra Ed. Costa Rica: (s.e.) 2002.

PÉREZ LEÑERO, José. **Fundamento de la Seguridad Social**. Madrid España (s.e.), 1956.

RENDÓN VASQUEZ, Jorge. **Derecho de la Seguridad Social**. 4ta Edición: (s.l.i.) Editorial Grijley 2007.

VELÁZQUEZ CARRERA, Eduardo Antonio. **El Régimen de Seguridad Social en Guatemala.**; Guatemala: (s.e), 1997.

#### **Legislación:**

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

**Código Civil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto ley 106, 1964.

**Código de Trabajo de Guatemala.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto numero 1441, 1961.

**Código de Comercio de Guatemala.** Decreto numero 2-70, 1970.

**Código de Trabajo de España.** Real Decreto Legislativo número 01, 1995.

**Ley Federal del Trabajo de la República de México.** 1970.



**Ley orgánica del Instituto de seguridad social de Guatemala. Decreto numero 295.**  
**Acuerdo 1123 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, República de Guatemala.**