



UNIÓN EUROPEA



Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Proyecto Promoviendo  
el trabajo decente para  
todos



## La importancia de la seguridad social

Guatemala, abril 2020



UNIÓN EUROPEA

Este proyecto está financiado  
por la Unión Europea

# La importancia de la seguridad social

*La seguridad social es “un mecanismo de solidaridad humana con el cual se contribuye al bienestar social y se sientan las bases para la estabilidad, el desarrollo económico y social, la unidad nacional y la paz” (Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, 1996).*



La crisis provocada por la pandemia del COVID-19 pone de manifiesto la importancia capital de la existencia y eficaz funcionamiento de un sistema que haga realidad, para todos los guatemaltecos, el derecho a la seguridad social, consagrado en la Constitución Política de la República (CPR) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Si Guatemala contara en estos momentos con un sistema de seguridad social de plena cobertura, que incluyera contingencias como el desempleo, enfrentaría la masiva paralización de actividades productivas con un costo social menor en términos de sacrificio para los trabajadores en situación de pobreza y pobreza extrema.

Dentro del proyecto “Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal”, apoyado por la Unión Europea, ASIES elaboró el estudio “**Seguridad social para los trabajadores de la economía informal**”(2013),<sup>1</sup> con propuestas para fortalecer la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), garantizar una gestión transparente y proba, ampliar la cobertura, mediante acciones especialmente dirigidas a los trabajadores de la economía informal, tanto asalariados como trabajadores por cuenta propia, y otras relativas a la aceptación de empresas con menos de tres trabajadores, la inclusión de los propietarios de microempresas como afiliados y un régimen especial para los trabajadores agrícolas temporales.

Seis años después se constata que los avances son mínimos, lo que mantiene la vigencia de esas propuestas, con el agravante de impactar directamente en el incremento del déficit de trabajo decente.<sup>2</sup>

El llamado del presidente de la República para que el IGSS contribuya al pago de salarios de los afiliados, y lo indicado en las disposiciones presidenciales –décimo tercera – del 28 de marzo de 2020, sobre que sus autoridades deben cumplir con el principio constitucional de coordinación con el Ejecutivo, demanda algunas precisiones. Pretender que el IGSS contribuya al pago de los salarios equivale a crear la cobertura de desempleo, que requiere de un programa específico. Los programas de Enfermedad, maternidad, y accidentes (EMA) e Invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) no están diseñados para tal efecto. Por ello, tomar recursos de esos programas para dicho propósito – aunque sea con las mejores intenciones, ofreciendo una solución al problema que enfrentan muchas empresas, especialmente las micro y pequeñas - supone un enorme riesgo, aparte de las consecuentes responsabilidades legales. Una virtud de la gestión financiera del IGSS es que nunca se han trasladado recursos de un programa a otro.

Pese a ser insuficiente, es positiva la creación del Fondo para la protección del empleo (Decreto Número 13-2020<sup>3</sup> del 3 de abril de 2020) con un monto de Q2,000 millones para otorgar hasta Q75 diarios durante un máximo de tres meses a los trabajadores cuyos contratos fueron suspendidos con autorización del Ministerio de Trabajo de Previsión Social. Deja a salvo los recursos del IGSS, pero pudo aumentarse si hubiera mayor rigor en la asignación de los recursos para aliviar el impacto de la pandemia. Cabe señalar que en 2018, el promedio mensual de los salarios devengados por los afiliados al IGSS fue de Q6,015 millones.

Para contribuir a la identificación de las soluciones que demanda la búsqueda de un mayor nivel de cohesión social y capacidad de resiliencia, se presenta este documento, como aporte del proyecto **Promoviendo el trabajo decente para todos**, que ejecuta ASIES con el apoyo de la Unión Europea.

<sup>1</sup> <http://54.208.222.19/cgi-bin/koha/opac-search.pl?q=an:%22525%22>

<sup>2</sup> Se presenta por ello una síntesis de dicho estudio, con cifras actualizadas a 2018, esperando contribuir a un mejor conocimiento de la naturaleza y alcances de la seguridad social.

<sup>3</sup> Al momento de publicar este documento no había sido publicado en el Diario Oficial.

## Conceptos básicos

A menudo se confunde el término protección social con seguridad social. Resulta evidente que el primero es un concepto más amplio que incluye al segundo.<sup>4</sup>

### Protección social

Conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a todas las personas la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando atención especial a los grupos vulnerables y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida (Piso de protección social para una globalización justa e inclusiva, 2011).<sup>1</sup>

### Seguridad social

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (Introducción a la seguridad social, 1984).

Las medidas e instrumentos de protección social incluyen programas contributivos y no contributivos de seguridad social (como el Programa del Adulto Mayor), transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, extensión de la protección en salud, educación, y cuidado y estimulación temprana a la primera infancia.

Es también frecuente la confusión entre seguridad social y previsión social. El artículo 71 de la Ley Orgánica del IGSS (Decreto Número 295) aclara la diferencia: “el instituto debe fomentar (...) regímenes de previsión social cuyas prestaciones tengan carácter adicionales a las que el régimen de seguridad social otorgue”.

El concepto de seguridad social desarrollado por la OIT es coincidente con la definición que ofrece la Economía social de mercado:

El **sistema de seguridad social** – es parte de la política de acción social – con su seguro de pensiones, seguro de salud, seguro de accidentes y de desempleo. Está complementado por la asistencia social, que protege de la pobreza extrema a las personas que no han adquirido derechos en el seguro social (*Introducción a la Economía Social de Mercado, Fundación Konrad Adenauer, 2011*).

<sup>4</sup> Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, convocado por la OIT con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

## La seguridad social y el trabajo decente

El concepto de trabajo decente es el eje articulador de las propuestas de ASIES relacionadas con el mundo del trabajo. Varias consideraciones respaldan esta posición:

- Su formulación equilibrada, de profundo contenido humanista.
- El respaldo dado por la comunidad internacional, en particular la Cumbre Mundial de septiembre de 2005 y la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), donde fue incorporado como Objetivo 8.

### Trabajo decente

Que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas.

#### Dimensiones:

- Promover y cumplir las normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con el objeto de que dispongan de unos ingresos y un empleo decente.
- Realizar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.
- Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

## Principios convencionales de la seguridad social

Desarrollados por Carmelo Mesa-Lago, el más destacado experto latinoamericano en seguridad social, a partir de lo enunciado en el informe “El seguro social y sus servicios conexos” de William Beveridge (1942) y en el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952:

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalidad de la cobertura</li> <li>• Igualdad y equidad.</li> <li>• Solidaridad y redistribución del ingreso.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprensividad y suficiencia de las prestaciones.</li> <li>• Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación.</li> <li>• Sostenibilidad financiera.</li> </ul> |
|---|--|

## La seguridad social en la Constitución Política de la República

### Artículo 100

- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como **función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria**.
- El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado en el artículo 88<sup>5</sup> de esta Constitución, tienen la obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.
- La aplicación del régimen corresponde al IGSS, que es una entidad autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias.
- El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador.

## La obligación de coordinar con la política general del Estado

En aras de los principios de unidad de Estado y de la coherencia en la acción pública, el artículo 134 de la Constitución Política de la República (CPR) establece a las entidades autónomas y descentralizadas y al municipio, la obligación de coordinar con la política general del Estado, y con la especial del Ramo a que corresponden. El artículo 100 (CPR) enfatiza, para el caso del IGSS, que debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

<sup>5</sup> Las universidades están exentas del pago de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones sin excepción alguna.



## Rectoría sectorial

Para efectos de la anterior disposición, el artículo 23 la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Número 114-97) indica que los ministros “ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad”, debiendo “coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda”. Las instituciones públicas con funciones relacionadas con el ramo o ramos de cada ministerio, están obligadas a coordinar con el rector sectorial.

Dado que lo anterior puede interpretarse como un vínculo jerárquico entre el Organismo Ejecutivo y las entidades autónomas y descentralizadas, la Corte de Constitucionalidad<sup>6</sup> (CC) ha señalado aspectos que aclaran el alcance de lo dispuesto en el artículo 134 de la CPR:

- La autonomía reconocida por la Constitución no es una simple atribución administrativa, sino que conlleva un alto grado de descentralización.
- Los entes autónomos no actúan fuera del Estado, pero su autonomía no puede ser mermada al extremo que pierdan su autogobierno y la discrecionalidad para el cumplimiento de sus fines que les haya asignado el Estado en la norma que los crea.
- La base medular de la centralización es la jerarquía. Las personas que integran una organización tienen relación de subordinación respecto al superior jerárquico.

En resolución de 22 de agosto de 2007 (Expediente 2368-2007), la CC consideró que el artículo 134 “... dispone como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma la coordinación (no la subordinación) de su política con la general de Estado, y en su caso con la especial del Ramo a que corresponde”.

<sup>6</sup> Corte de Constitucionalidad, 2014. *Constitución Política de la República de Guatemala con notas de jurisprudencia*.

## La Ley Orgánica del IGSS

Emitida en 1946, es una ley visionaria, que desarrolla un sólido modelo de autonomía, dándole un mandato amplio y flexible para extender la cobertura a la población y adoptar los métodos contributivos y sistemas de financiación que estime adecuados a las circunstancias. Destacan las disposiciones siguientes:

- La Junta Directiva es la autoridad suprema del Instituto (artículo 3).
- La designación de los directores es en forma escalonada – uno cada año – para asegurar la continuidad de sus políticas (artículo 1 transitorio).
- Los directores deben desempeñar sus funciones con absoluta independencia y son inamovibles, salvo que incurran en las causales contempladas en la ley (artículo 11).
- Gerente y subgerentes son nombrados por la Junta Directiva, con un mínimo de cinco votos de sus seis integrantes (artículo 16).
- Los miembros de la Junta Directiva y demás funcionarios que por dolo o culpa grave ejecuten, consientan ejecutar o permitan ejecutar operaciones contrarias a la presente ley o a sus reglamentos, deben responder con sus bienes de las pérdidas que causen al Instituto, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otro orden (artículo 26).
- Durante el tiempo que solo se extienda a la clase trabajadora o a parte de ella, se financiará por el método de triple contribución, y cuando incluya a toda la población, por una sola contribución proporcional a los ingresos de cada habitante que sea parte del proceso productivo (artículo 38).



## Cobertura de la seguridad social

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1948: inicia el programa de accidentes</li> <li>• 1953: inicia el programa materno infantil</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1964: creación del programa de enfermedad y maternidad</li> <li>• 1977: creación del IVS</li> </ul> |
|---|--|

La cobertura geográfica también ha sido gradual. Inicialmente el programa de accidentes solo cubría a los afiliados del municipio de Guatemala. En 2010, el EMA completó su presencia en los 22 departamentos.

Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de 2018, el 21.6 % (1.5 millones) de la población ocupada está cubierta por el IGSS. En la tabla se presentan los trabajadores afiliados y empleadores inscritos en los últimos seis años, según datos del IGSS. La diferencia entre la ENEI y esos datos (191,426) puede deberse a que muchos asalariados consideran que están inscritos porque les descuentan la cuota de afiliación, pero sus empleadores no los reportan.

Año	Trabajadores	Empleadores	
2013	1,222,300	70,445	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2002 estaba afiliado al IGSS el 34.8 % de los asalariados y en 2018 el 35.7 %.</li> <li>• El 56 % de los afiliados reside en el departamento de Guatemala.</li> <li>• 51 % de los afiliados corresponde a los servicios y 22 % al comercio.</li> <li>• Entre 2017 y 2018 la población afiliada aumentó en solamente 12,520 personas.</li> </ul>
2014	1,237,262	74,505	
2015	1,267,429	75,502	
2016	1,300,001	76,846	
2017	1,313,017	77,658	
2018	1,325,537	77,788	

## Otros datos importantes

### Ingresos y egresos del IVS:

Ingresos	Ingresos	Egresos	Las reformas paramétricas de 2010 permitieron que no se cumpliera la proyección de desequilibrio financiero que iniciaría en 2017.
2011	Q2,860 millones	Q2,748 millones	
2018	Q5,038 millones	Q3,061 millones	

	2011	2018
<b>Pensionados del IVS</b>	153,248	178,536
<b>Relación cotizantes activos/pensionados</b>	7.5	8
<b>Reservas del IVS</b>	Q11,343 millones	Q23,370 millones
<b>Portafolio de inversiones</b>	Q17,702 millones	Q34,490 millones
<b>Rendimiento de inversiones</b>	Q1,433 millones	Q2,534 millones
<b>Deuda del Estado</b>	Q19,984 millones	Q43,810 millones

Los datos anteriores revelan una sólida situación financiera. En el caso del modelo de financiamiento del programa de Invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), debe tomarse en cuenta que es el de “prima media escalonada”. Este prevé que cuando los egresos por pensiones y gastos administrativos son superiores a los ingresos, se harán modificaciones paramétricas (aumento de las tasas o de los años de cotización, o de la edad para jubilarse). Por ello, la reserva necesaria para este modelo es inferior a la que se logra con la capitalización plena. Es importante anotar que las cuotas al IVS – 5.5 % entre trabajador y empleador - son las más bajas de Centroamérica, con un promedio de 9.5 % sobre el monto del salario. En El Salvador asciende a 13 %.

La solidez del sistema es posible pese a la deuda acumulada por el Estado y los severos impactos que han tenido decisiones políticas y desastrosos períodos administrativos:

- En 1956 fue reformada la Ley Orgánica, para atribuir al presidente de la República la designación del gerente y subgerentes. Una sentencia de la CC de 2003 condujo a que dicha atribución retornara a la Junta Directiva.
- Entre 1986 y 1991 el Gobierno obligó al IGSS a depositar sus reservas en el Banco de Guatemala. Esta medida, sumado al impacto inflacionario, propició un rendimiento real negativo (-8.3 %), mientras los Certificados Negociables de Inversión de Valores en Custodia (CENIVACUS) llegaron a tasas de 33 %.
- En 1988, para favorecer la candidatura presidencial del partido oficial, se redujo de 65 a 60 años la edad mínima para optar a la jubilación.
- Actos de corrupción como la defraudación de Q350 millones en 2002, mediante el Fondo de Protección y Desarrollo Social (FIPRODES) y los producidos en 2015 durante el gobierno de Pérez Molina.



# La importancia de la contributividad

A partir del surgimiento de los programas de transferencias monetarias y otros de carácter asistencial, se ha planteado ampliar ese tipo de programas debido a la limitada cobertura del modelo contributivo y la dificultad para extenderlos a la mayoría de la población. La secretaria ejecutiva de CEPAL afirma que los efectos de la pandemia requieren un estímulo fiscal masivo para, entre otros propósitos, “desplegar programas no contributivos como las transferencias directas, financiamiento a los fondos de desempleo beneficios a los subempleados y a los trabajadores por cuenta propia” (Prensa Libre, 28 de marzo de 2020).

El estudio de ASIES de 2013 indicaba que la ampliación de programas no contributivos requiere cuantiosos recursos fiscales de los que carece Guatemala, con una carga tributaria que en ese año ascendía al 12 % del PIB (9.1% en 2019). Por ello se subraya la conveniencia de incorporar al máximo posible de la población ocupada mediante “un sistema sustentable, previsible y capaz de dar soluciones a los problemas de cobertura”, considerando para ello la ampliación de las bases contributivas a quienes evaden y eluden la contributividad y a quienes que no han sido alcanzadas por la legislación.<sup>7</sup>

No obstante, las contribuciones de trabajadores de menores ingresos, en especial trabajadores por cuenta propia, pueden ser apoyadas mediante subsidios parciales. Costa Rica incorporó de esa forma un considerable contingente de ese segmento, al cubrir el Gobierno hasta dos tercios del total que corresponde a empleador y trabajador.

## Conclusiones

- La seguridad social es un derecho humano y un componente esencial del trabajo decente. El Estado guatemalteco tiene la obligación de actuar coordinadamente con el IGSS para hacerlo efectivo a todos los guatemaltecos. En una sociedad donde priman la pobreza y la desigualdad, expuesta a todo tipo de contingencias desfavorables, es un instrumento esencial para garantizar el bienestar de las personas. El modelo de financiamiento del IVS hace realidad el principio de solidaridad.
  - La CPR y su Ley Orgánica dotan al IGSS de una amplia autonomía. Lo señalado en la CPR sobre que al instituto le corresponde aplicar el régimen de seguridad social implica que no puede ni debe haber intervención del Organismo Ejecutivo en el cumplimiento de ese mandato, a lo que se agrega que la coordinación con las políticas del Estado no implica subordinación. Las experiencias en ese sentido siempre tuvieron consecuencias nefastas.
  - El mayor desafío que enfrenta la seguridad social y uno de los principales para la sociedad guatemalteca, es la ampliación de la cobertura a los trabajadores de la economía informal.
- Esto incluye, con datos de 2018, alrededor de 3 millones de asalariados no afiliados y 2 millones de trabajadores por cuenta propia.
- La incorporación masiva de nuevos afiliados requiere la mejora, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud. En los últimos años hay avances importantes, como el hospital de Quetzaltenango, pero continúan, para los usuarios, largos tiempos de espera para consultas y pruebas de laboratorio y desfases en la provisión de medicamentos.
  - La ampliación de cobertura tendrá un impacto favorable en la sostenibilidad del IVS, a partir que la viabilidad de un sistema de seguros aumenta proporcionalmente a las dimensiones del grupo asegurado.
  - Principio fundamental de todo sistema de seguros – como es la seguridad social – es el equilibrio financiero. Como señala uno de los considerandos de la Ley Orgánica y lo recuerda la Junta Directiva del IGSS en su comunicado del 29 de marzo de 2020, este se desenvuelve a base de un delicado mecanismo financiero. Que en las actuales

<sup>7</sup> Lacchini y Zuccocotti (s.f). *La importancia de la contributividad en el sistema de seguridad social*. ACTRAV/OIT. Ginebra.

circunstancias el IGSS contribuya al pago de los salarios de los trabajadores afiliados, equivale a crear la cobertura de desempleo, que requiere de un programa específico. El EMA no está diseñado para ello pues, como todo seguro, parte del supuesto que no todos los asegurados enfrentarán al mismo tiempo una ocurrencia negativa. Tomar recursos del EMA o del IVS para un programa que aún no existe, supone un enorme riesgo para la salud financiera de los programas del IGSS, aparte de constituir un abuso de autoridad o incumplimiento de deberes, según el caso, con consecuencias legales para quienes obliguen al Instituto o tomen la correspondiente decisión.

- El virtual estancamiento de la afiliación demanda acciones sostenidas y coordinadas entre el IGSS, y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y la Inspección General de Trabajo, como lo establecen los Convenios 81 y 129 de la OIT, ratificados por Guatemala.
- El estudio de ASIES de 2013 incluyó recomendaciones, fundamentadas en los mandatos del IGSS y experiencias exitosas en América Latina, relativas a exigir a todo contratista público que sus trabajadores estén inscritos en el IGSS, facilitar la inscripción de patronos, aceptar la inscripción de empresas de menos de tres trabajadores, que los propietarios de microempresas puedan inscribirse como afiliados, la afiliación voluntaria de profesionales y trabajadores por cuenta propia y un programa especial para los trabajadores agrícolas temporales. Adicionalmente, el IGSS debe ajustar

las pensiones más bajas, a fin de cumplir con el principio de suficiencia, y para estar mejor preparados ante crisis como la provocada por la pandemia, debe incorporar en sus planes la creación de un programa de seguro de desempleo.

El estudio de 2013 cerraba con esta frase:

*“Se necesitan iniciativas creativas para incrementar la protección social en la región.*

*Estas iniciativas deben ser prudentes desde el punto de vista fiscal y de financiamiento” (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2011).*



#### Período de ejecución:

2 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2022

#### Equipo del proyecto:

Coordinador general: Luis Linares  
Incidencia: Pablo Hurtado  
Políticas públicas: Gabriell Duarte

Monitoreo y evaluación: Guisela Mayén  
Comunicación: Ana Lucía Blas  
Coordinación administrativa: Rosa Amelia González

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

10 calle 7-48, Zona 9, Guatemala, Guatemala

+502 2201-6300 / [www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)



Proyecto Promoviendo el trabajo decente para todos

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de ASIES y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.