

Eduardo Velásquez ◀ La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)



Perspectiva

La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)

Eduardo Antonio Velásquez Carrera¹

Centro de Estudios Urbanos y Regionales / USAC

Resumen

La atención pública que, a últimas fechas, ha despertado la relación ríspida entre el gobierno de Guatemala y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) remiten a una problemática más profunda y más antigua, que en esta primera parte del artículo se aborda desde el sólido conocimiento que el autor tiene sobre el tema. Así, empieza reseñando cuáles fueron los problemas que aquejaban al IGSS hace casi un cuarto de siglo, revisa cuáles fueron los planteamientos y críticas a la subsiguiente reforma previsional, para cerrar con la consideración de los incumplimientos financieros con la institución de parte del gobierno central, la patronal y los gobiernos municipales.

Palabras clave

Seguridad social, derechos de los trabajadores, autonomía, reforma previsional.

1. Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la USAC, Maestro en Ciencias por la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Sao Paulo, República Federativa del Brasil y Doctor en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca, España.

Eduardo Velásquez ◀ La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)

Abstract

The public attention that, recently, has awakened the harsh relationship between the government of Guatemala and the Guatemalan Social Security Institute (IGSS) refers to a deeper and older problem, which in this first part of the article is addressed from the solid knowledge that the author has on the subject. Thus, it begins by reviewing what were the problems that afflicted the IGSS almost a quarter of a century ago, reviews what were the approaches and criticisms of the subsequent pension reform, to close with the consideration of financial breaches with the institution by the central government, employers and municipal governments

Keywords

Social Security, worker's rights, autonomy, pension reform.

Introducción

Hace 23 años escribí un libro titulado *El régimen de la seguridad social en Guatemala* (Velásquez, 1997a) que fuera coeditado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y la Fundación Friedrich Ebert (FES, por sus siglas en alemán). En ese estudio se identificaban los problemas de la institución y las causas de los mismos, para aquellos años.

Los problemas que identificamos entonces, eran: la falta de autonomía real (en relación con el gobierno central en términos jurídicos), administrativa y financiera; la tendencia de crecimiento del desarrollo capitalista en el país y su efecto en el empleo; la baja cobertura del régimen de seguridad social, a nivel nacional y regional; la mora

del Estado, de las instituciones del mismo, las municipalidades y de empresas y patronos privados.

Además de los problemas señalados, se incluían los subterfugios empleados por los empresarios y por el Estado para no cumplir con las leyes específicas en torno al empleo, las cuotas patronales y como Estado, que

Eduardo Velásquez ◀ La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)

debieran cumplir y las reducciones que sufren los recursos financieros que debieran ser captados por el IGSS.

Se estudiaban dos problemas más, a saber: la histórica debilidad financiera del Estado y la política macroeconómica y su impacto en la política de inversiones del instituto. Además, por aquellos años nos preocupamos de indagar sobre el funcionamiento de otros sistemas de seguridad social en la región centroamericana y latinoamericana.²

Los problemas de entonces, cómo han evolucionado

Para lograr una clara percepción de la problemática del IGSS se debe tener una visión particularizada de los programas más importantes de la institución, como lo son el de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) y el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), entre otros. También se debe tener la claridad con relación a los regímenes financieros de

cada programa, toda vez que el programa EMA tiene un régimen de reparto simple, en tanto, el régimen financiero del programa IVS es de prima media escalonada o de capitalización parcial.³

En el estudio *El IGSS en la encrucijada: una propuesta*, elaborado por el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH, 2010) se nos recuerda que en el ámbito latinoamericano “el seguro social guatemalteco es de los que se ha instalado más tardíamente y es junto con Bolivia, Paraguay y Perú uno de los que tienen más baja cobertura”. Como sabemos la seguridad social en Guatemala inicia en el año de 1946, ya durante el segundo gobierno de la Revolución de Octubre de 1944-1954, del presidente doctor Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951).

En este estudio ya se manifestaba la preocupación del relevo intergeneracional, dada la forma específica como el desarrollo capitalista se ha dado en Guatemala, con la existencia casi exclusiva del sector

2. Velásquez, 1997b y 1997c.

3. A pesar de varias modificaciones realizadas por la Junta Directiva del IGSS, a lo largo de los años.

Eduardo Velásquez ◀ **La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)**

de mercado de bienes y servicios y la casi inexistente parte del sector de bienes de capital, lo cual no es normal en el sistema capitalista. Más bien, puede ser una característica notable del subdesarrollo al interior del sistema capitalista mundial.

Todo ello hace que el número de trabajadores asalariados sea apenas el 20% del total de los trabajadores en el país, constituyéndose en un magro sector formal de la economía laboral. Por otra parte, el 80% de los trabajadores lo son por cuenta propia, del sector informal o del sector de subsistencia. Por ello, en ese estudio se manifestaba lo siguiente:

El régimen previsional, sujeto a un bajo nivel de relevo intergeneracional, ha envejecido prematuramente y en poco más de 40 años de vida enfrenta la urgencia de proceder a un segundo ajuste de sus parámetros que lo lleve del escalón de inicio a un tercero. Poco más de 10 años habrá transcurrido entre el primero y el segundo ajuste y se planifican medidas para prolongar su equilibrio por un período bastante semejante. La particularidad de este

segundo ajuste es que probablemente consista en un fuerte endurecimiento de las condiciones requeridas para el acceso a una pensión (Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, 2010).

Este comentario solo podría ser válido para el programa del IVS.

De acuerdo con ese estudio,

el IGSS se encuentra en un momento de decisiones cruciales para su futuro. Se reconoce que el endurecimiento propuesto está técnicamente bien fundado pero son medidas que conducen a la cristalización de las causas del envejecimiento, entre las que la orfandad del apoyo estatal es una de las principales. Este trabajo contiene una propuesta alternativa que, sobre la base de comprometer la contribución del Estado y el fortalecimiento de la función administrativa, apuesta al incremento de los ingresos en lugar de soluciones que conspiran contra la extensión de cobertura. (Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, 2010)

Eduardo Velásquez ◀ **La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)**

Entre sus hallazgos se encontraban los siguientes: “El análisis detallado de la cobertura por programas, su distribución geográfica y por ramas de la actividad económica señala la escasa presencia del seguro social en la mayor parte del país y la tendencia a reducirse la relación del número de trabajadores dependientes por patrón” (ibídem).

Los autores del estudio diferenciaban correctamente los programas EMA e IVS. Decían que: “La proyección actuarial al 31 de diciembre 2008 realizada por el Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS indica que los programas EMA mantendría su equilibrio con la prima actual del 10% hasta el año 2019”. Con relación al programa IVS, el estudio

produce dos escenarios donde la principal variable es que la revalorización de las pensiones sea anual o no. Sobre esta base asientan las reformas paramétricas a estudio de la Junta Directiva del Instituto. El planteamiento de la propuesta alternativa tiene como eje central la contribución del Estado para el sostén financiero del IVS. Pero además se agregan otras medidas que buscan

incorporar a la masa salarial las remuneraciones exentas en la actualidad de la obligación de contribuir. El estudio no se queda, únicamente en la descripción de los programas, sino pone el acento en los componentes de ingresos, gastos e inversión en que se basan las proyecciones actuariales. (Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, 2010)

Este trabajo no deja de lado las luces y las sombras que rodean los servicios que presta el IGSS. También hacía énfasis en las propuestas de la Junta Directiva del IGSS, que en resumidas cuentas se sintetizan así:

El conjunto de las reformas propuestas por el IGSS significan un fuerte endurecimiento de las condiciones requeridas para el acceso a una pensión por vejez. El objetivo implícito es la reducción de gastos, que se adecuarían a un nivel de ingresos que no se modifica, siguiendo un curso inercial sin cambios fundamentales en el funcionamiento del seguro social. Se aumenta la prima de cotización, se suprime el bono navideño y las cargas familiares en el

Eduardo Velásquez ◀ **La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)**

cálculo de la pensión, a la vez que se continúa violando la disposición reglamentaria que obliga a la revalorización anual. La supresión de las cargas familiares es una propuesta contradictoria con el espíritu de protección social que debe inspirar al IGSS, se funda en una ineficiencia administrativa y persigue un ahorro neto que no se compensa con el aumento propuesto en la tasa de reemplazo. La modificación de la edad de retiro y la cantidad de contribuciones contienen una reivindicación de la autonomía del Instituto que garantiza el irrenunciable derecho de los trabajadores a disfrutar de los beneficios del seguro social sobre bases seguras. La fundamentación en razones demográficas es coherente con los principios de los regímenes de reparto y otro tanto sucede con el aumento del tiempo de contribución, pero es necesario modular estas medidas con el fortalecimiento de la capacidad institucional tendente a garantizar que el solicitante de una pensión la obtenga inmediatamente después del retiro y no se vea expuesto a la obligación de hacerse cargo

de la demostración de sus aportaciones. La oportunidad y dimensiones de estas reformas, junto al incremento de las primas de contribución, son examinadas en función de su coherencia con el objetivo estratégico del aumento de la cobertura y la calidad de las prestaciones. (Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, 2010)

Ante esta propuesta, el estudio en mención afirma que

teniendo en cuenta que la sostenibilidad de los regímenes de reparto se asienta sobre el principio de que el beneficiario debe contribuir un tiempo doble al estimado para el goce de beneficios, se acepta parcialmente el aumento de la edad mínima de retiro y del número de contribuciones. No así el aumento de la prima, la eliminación del bono navideño y de las cargas familiares en el cálculo del monto de la pensión. (Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, 2010)

Hasta aquí, me parece se refieren al programa EMA. El siguiente

Eduardo Velásquez ◀ La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)

párrafo, parece que consideran el caso del programa IVS:

En función de cada uno de los dos escenarios considerados en la valuación actuarial se estima los efectos de la contribución del Estado y el agregado de las remuneraciones no salariales y la contribución de contratados del Estado en el renglón 0-29. A ello se suma la reducción de gastos producido por la introducción de reformas paramétricas limitadas. En forma general se puede afirmar que los resultados que surgen de las proyecciones resultantes equivalen y aún superan con creces el planteamiento de la Junta Directiva del IGSS. La recuperación de la deuda acumulada por el Estado es una empresa que aparece como ideal e imposible de alcanzar en la actualidad pero es un derecho irrenunciable tanto de las autoridades del IGSS como para los trabajadores afiliados. Sin duda la solución se encuentra en el campo político que deberá surgir como producto negociado y aquí se presenta una propuesta. La disponibilidad de recursos es una materia que debe ser debatida

y resuelta por el conjunto de la sociedad. La crisis en las finanzas del IVS puede ser vista como una oportunidad para reflotar el Pacto Fiscal y promover un nuevo pacto social. (Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, 2010)

En la tesis doctoral de Francisco Oscar Rolando Zetina Guerra (2015) titulada *La jubilación en Guatemala: El proceso de retiro o pensionamiento en instituciones públicas*, se hace un recuento de los antecedentes históricos que me parece fundamental para conocer cómo se han desarrollado los tres programas que en la actualidad existen: El EMA, el IVS y el programa especial de protección para trabajadoras de casa particular (PRECAPI). Los componentes del programa EMA acompañan a la institución desde sus inicios, y fueron creados por medio del acuerdo 410 (para enfermedad y maternidad) y el acuerdo 1002 (para accidentes), ambos de la Junta Directiva del IGSS. Los programas del IVS y del PRECAPI son más recientes, el primero creado en 1977 y está normado por el acuerdo 1124 del 19 de marzo de 2003 y el segundo fue creado por acuerdo 1235 del 10 de septiembre de 2009.

Eduardo Velásquez ◀ La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)

Zetina Guerra nos recuerda que fue mediante el Decreto 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que el Congreso de la República (emitido el 30 de octubre de 1946) creó la histórica institución. Dicho decreto dio inicio a la seguridad social en el país “con el objeto esencial de proteger al pueblo de Guatemala y de elevar gradualmente su nivel de vida, sin distinción de clases, ideas, grupos y partidos”, cuyos principios fueron “universalidad, igualdad, solidaridad, subsidiaridad e integralidad”.

Tuvieron que transcurrir 39 años para que en la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, en su Artículo 100, se definiera que le corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social la aplicación del régimen de seguridad social. Así, el IGSS fue creado como una entidad autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias, cuya finalidad es aplicar en beneficio de la sociedad guatemalteca, un régimen nacional, unitario, obligatorio de seguridad social con un sistema de protección mínima.

Zetina Guerra afirma, con relación al régimen de seguridad social, que

el bienestar y calidad de vida de la población afiliada y sus beneficiarios se ve fortalecida con la aplicación del régimen de seguridad social. Este fortalecimiento se logra desde el momento en el que la salud se atiende mediante la ejecución de programas elaborados para tal fin, los cuales cubren la atención materna y cuidado de los hijos menores de 5 años; así también la oportunidad de pensionamiento cuando por razones de edad, se llega el momento del retiro laboral. De igual forma, el régimen de seguridad social concede prestaciones económicas y en especie en materia de salud y por fallecimiento e invalidez del afiliado. Los afiliados al régimen de seguridad social son las personas individuales contratadas o con relación laboral con un patrono inscrito en el régimen de seguridad social; el cual puede ser una empresa de la iniciativa privada o del Estado, excluyendo al Ejército que tiene su propio régimen administrado por el Instituto

Eduardo Velásquez ◀ La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)

de Previsión Militar (IPM). Para financiar los programas y beneficios descritos, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), recauda de las empresas o patronos y de los afiliados o trabajadores, las contribuciones pertinentes que permiten la operatividad del régimen y que por la magnitud de ahorro situado en el sistema financiero, produce estabilidad financiera y económica al país (Zetina, 2015).

La viabilidad en la concesión de los beneficios que otorga el IGSS a la población afiliada y sus beneficiarios se obtiene si el Estado, como tal y como patrono, las municipalidades, los patronos particulares y los trabajadores, como sectores involucrados, son responsables en el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas, garantizando de esta forma la sostenibilidad del régimen de seguridad social. Los riesgos que el IGSS cubre son: accidentes en general, accidentes de trabajo, enfermedad, maternidad, incapacidad temporal, invalidez, vejez, orfandad y viudez.

Deudas más importantes al IGSS en 1997 y en 2007-2008

Es interesante observar el reciente comportamiento del presidente de la República de Guatemala, Dr. Alejandro Giamattei Falla, con relación al IGSS en medio de la crisis del Covid 19. No solamente fueron reclamos por no informar, supuestamente, de dos pacientes fallecidos por el coronavirus. Hubo también sectores académicos vinculados al sector privado, que exigían que el IGSS bancara un seguro de desempleo, que no existe, de los trabajadores de todo el país y en especial del sector privado. Otros, de la Universidad Francisco Marroquín, hablaban de la deuda escondida del Estado de Guatemala (Fernández, 2020).⁴

En primer lugar cabe señalar que ha sido el Organismo Ejecutivo, a lo largo de los años, quien no ha aportado su parte para el financiamiento del IGSS, en su totalidad. El gobierno de Giamattei Falla no es la excepción en este rubro vital. El sector privado organizado

4. En ese trabajo se afirma que la deuda del Estado al IGSS alcanza Q44 mil millones y que sus estimaciones al año 2020 serían de Q 54,600 millones. Muy interesante es hacer notar que omite decir cuánto debe el sector privado de Guatemala.

Eduardo Velásquez ◀ **La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)**

tampoco ha sido un buen ejemplo, pues ha habido no solo morosos millonarios sino también han existido empresas que habiéndole descontado a sus trabajadores las cuotas correspondientes, nunca las trasladaron al IGSS, causándoles serios problemas a los trabajadores que se creían afiliados y que, a la hora del retiro laboral, no llegaban a las cuotas correspondientes.

En mi libro de 1997 decíamos que las deudas más importantes que se le tenían al IGSS eran del propio Estado, que adeudaba en 1996 Q1,441 millones como Estado y Q406 millones como patrono. En suma, solo el Estado le adeudaba Q1,847.00 millones. La Municipalidad capitalina debía, por aquel año, Q36.5 millones, ya habían pasado las administraciones municipales de Álvaro Arzú Irigoyen (1986-1990) y estaba llegando Oscar Berger Perdomo (1991-1999); Fegua adeudaba Q11 millones; Empagua, la empresa municipal de agua del municipio de Guatemala contribuía a la deuda con Q15 millones, y Obras públicas municipales con Q76,146.05. En fin, *Tu Muni* adeudaba al IGSS, Q51.6 millones. Todo lo anterior hacía un gran total de Q1,899 millones.

Fui invitado a un taller sobre la problemática del IGSS y de las municipalidades en 2008, organizado por la Fundación Friedrich Ebert, y pude comprobar que las deudas al instituto habían crecido especialmente por parte de las municipalidades del país. Las municipalidades de los principales municipios del área metropolitana de la ciudad de Guatemala (Mixco, Villa Canales, Villa Nueva y Guatemala) adeudaban Q157 millones de los Q250 millones que le adeudaban al IGSS las 31 municipalidades más endeudadas con la institución. Lo preocupante del caso es que recibimos, también por aquellos días, la información oficial en la que podía verse los montos por municipio asignados por concepto de 10% constitucional, IVA Paz, distribución de petróleo, circulación de vehículos y otros ingresos recibidos por las municipalidades de 2004 a 2008.

Las deudas municipales al IGSS no solamente resultan ser un fenómeno relativamente nuevo, sino perjudicial para los trabajadores y para el IGSS. Los trabajadores presentes denunciaron que las autoridades de las municipalidades morosas les han descontado la cuota laboral y no la han trasladado conjuntamente con la patronal a

Eduardo Velásquez ◀ La problemática del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Parte I)

las arcas de la seguridad social, provocándoles, en varios casos, no ser atendidos por razones de enfermedad.

Para el IGSS significa que su departamento de cobros no está funcionando del todo bien, toda vez que la deuda acumulada de las municipalidades sigue creciendo, aun cuando tengan recursos financieros asignados por parte del Estado. En otras palabras, las autoridades municipales no están cumpliendo con la legislación laboral y de la seguridad social existente en nuestro país. Destacable es la inactividad de las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en este tema en particular.

Referencias bibliográficas

- Centro Internacional de Investigaciones sobre Derechos Humanos. (2010). *El IGSS en la encrucijada: una propuesta*. Guatemala: CI-IDH-Fundación Mario López Larrave.
- Fernández, D. (2020). "La deuda escondida del Estado de Guatemala". UFM Market Trends, del 21 de abril de 2020. Accesible en <https://trends.ufm.edu/articulo/deuda-escondida-guatemala/>
- Velásquez, E. (1997a). *El régimen de la seguridad social en Guatemala*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales / USAC y Fundación Friedrich Ebert.
- Velásquez, E. (Comp.) (1997b) *Críticas a la privatización de la seguridad social: El caso del anteproyecto de Ley del Sistema de Ahorro Previsional*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales / USAC.
- Velásquez, E. (Comp.). (1997c) *Dos estudios sobre la privatización a la seguridad social en Guatemala*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales / USAC.
- Zetina, F. (2015) *La jubilación en Guatemala: el proceso de retiro o pensionamiento en instituciones públicas*. Tesis doctoral. Guatemala: Facultad de Ciencias de la Comunicación. Departamento de Estudios de Postgrado. Universidad Panamericana.