XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Conformación de la seguridad social en Guatemala. 1940-199.

Roselia Arminda Rosales Flores y José Arturo Granados Cosme.

Cita:

Roselia Arminda Rosales Flores y José Arturo Granados Cosme (2009). *Conformación de la seguridad social en Guatemala. 1940-199. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/1529

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Conformación de la seguridad social en Guatemala

1940-1995

Roselia Arminda Rosales Flores
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
roseliarminda@yahoo.com

José Arturo Granados Cosme
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Carolina Tetelboin Herion
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

La crisis económica mundial contemporánea y el ajuste estructural están caracterizados por la recomposición de los Estados nacionales, que transitan de un Estado benefactor a un Estado de corte neoliberal; (López y Blanco, 1993) dicho tránsito se expresa en la reestructuración y/o modificaciones de los sistemas políticos y sociales.

Este movimiento global de reforma se manifiesta en el ámbito de las políticas sociales planteando la necesidad de una transformación en los sistemas de seguridad social y de salud (Elías, 1999, Laurell, 1997).

En particular, la reforma a la seguridad social y a la prestación a los servicios de salud, a pesar de ser un proceso vigente en todos los países, tiene diferentes grados de avance en su implantación, ya que la puesta en marcha de estas políticas requiere de condiciones particulares en los espacios políticos, sociales y económicos de cada Región (Glassman, 1999; Araújo, 1997; Reichard, 1996). De ahí la relevancia teórica de reconstruir el proceso histórico en el que se constituyen cada sistema

para sustentar el proceso histórico en el que se constituyen para sustentar la explicación de los cambios supeditados a lar reformas y sus posibles consecuencias.

La presente investigación plantea, desde una perspectiva médico-social, analizar la conformación de la seguridad social en Guatemala, desde su fundación hasta 1995. País en el que la reforma social se da sobre un sistema dual, un subsistema público y otro privado. Postulamos que el desarrollo histórico en el que se constituyó el Estado Guatemalteco impone a la reforma sanitaria rasgos particulares y diferentes a las aplicadas que otros países, aunque siempre desprendidas de principios generales. Así, las características de la reforma de las instituciones guatemaltecas de salud y seguridad social dependen de su conformación histórica, es decir, de los aspectos políticos, económicos e ideológicas que les anteceden, tales como un conflicto armado que duró más de tres décadas, la firma de la paz en 1997 con la negociación de una serie de acuerdos entre la guerrilla y el gobierno, con lo cual concluyó finalmente la guerra civil.

Objetivos

a) Analizar la composición del sistema de seguridad social guatemalteca en términos de servicios, regulación, financiamiento, prestación de servicios y administración de beneficios.
b) Identificar y describir mediante la documentación los procesos políticos, ideológicos y económicos que influyen en la conformación del sistema de seguridad social y pensiones guatemaltecos hasta 1995.

Con fines analíticos se seguirán los siguientes ejes.

Metodología

Se realizó una investigación documental histórica. Se interpretaron los documentos que existan al respecto, para conocer los procesos sociohistóricos que conforman cada una de las instituciones de la seguridad social en Guatemala y la política social y sanitaria que hicieron posible el surgimiento de estas instituciones.

De manera particular interesa identificar, la legislación que normaliza los subsectores, su instauración, la extensión geográfica que abarca la prestación de servicios de la seguridad social y de beneficios y cómo funcionan el financiamiento, la regulación y la prestación de servicios de cada régimen de pensiones.

Con la descripción de la conformación del sistema se abordarán las características generales de cada gobierno, de sus políticas sociales y económicas, con el propósito de configurar los determinantes sociales que dan forma a la estructura del sistema de seguridad social hasta 1995.

Cada una de las instituciones se analizaron bajo los siguientes aspectos:

Regulación

Interesa conocer cuáles son las leyes y normas que rigen cada sistema, cómo se norman las actividades y acciones. Las instancias encargadas de la normatividad dentro de cada sistema.

Financiamiento

En el aspecto se describirán las fuentes y la composición del fondo para las diferentes prestaciones que de cada sistema, los porcentajes, cómo se distribuyen las distintas fracciones del fondo en cada prestación que , el gasto per cápita por asegurado.

Prestación de servicios y administración de beneficios

En cuanto a este aspecto se desea conocer la cobertura poblacional, los servicios y beneficios que se prestan y si éstos son subrogados o no.

Fuentes Secundarias

a) Archivo histórico del IGSS

b) Archivo de Sanidad Militar

c) Estudios sobre estas instituciones

d) Acuerdos gubernativos

e) Informes de Gobierno

Marco Teórico y Referencial

Históricamente el sistema de seguridad social guatemalteco ha sido el resultado de un conjunto de políticas sociales, las cuales responden a una relación cambiante de fuerzas entre los sectores dominantes y subalternos, y que han redefinido el papel del Estado en la seguridad social. Se analiza en forma inicial, a partir del marco conceptual, la conformación y el desarrollo del sector de la seguridad social en Guatemala y se compara la evolución de la conformación de los distintos subsectores y regímenes lo componen.

Las particularidades del Estado guatemalteco en relación con su prolongada crisis, imponen la necesidad de recurrir al concepto del *bloque histórico* de Gramsci y el de *situación de crisis orgánica* es relevante para el caso del análisis del quehacer del Estado guatemalteco, ya que éste se caracteriza por mantenerse en crisis permanente debido, precisamente, a la gran heterogeneidad de la base económico-social que dificulta a la ideología dominante aglutinar todos los grupos o clases sociales subalternas, produciendo una crisis de hegemonía. Esta crisis es expresión de una sociedad civil frágil e incapaz de mantener bajo control otras formas de ideología, por lo que la superestructura tiende a la coerción y autoritarismo (Verdugo, 1995).

Dada la situación de crisis orgánica en Guatemala se identifican dos conjuntos de políticas sociales. Uno, estatal a partir del cual lo privado y público mantienen diversos grados de articulación y cobran cierta lógica de con el proyecto global del cual forman parte; y otro, conjunto, en proceso de articulación (alternativo) fuera del aparato estatal.

Es común que ambos conjuntos de políticas sociales coexistan en una misma formación socioeconómica; cada conjunto alcanza un grado de desarrollo diferencial pero que, al mismo tiempo, depende del alcanzado por el otro conjunto; en ese sentido, no obstante, la presencia de ambos refleja cierto grado de crisis orgánica; el hecho de que ambos consigan mantenerse por períodos prologados nos habla de una crisis más permanente.

Seguridad social

Una de las características centrales para el estudio de los modelos de seguro social es la cobertura de la fuerza de trabajo asalariada y su familia, lo cual se asocia con el mantenimiento de una fuerza de trabajo productiva, por lo mismo se busca mejorar la satisfacción de las necesidades básicas del trabajador, su familia y los procesos generacionales, pero la seguridad social opera también como forma de resolución de las problemáticas de la sociedad protegiendo a sus ciudadanos de los "excesos" de la acumulación, hecho que depende de la concepción del poder" (Tetelboin, 1999; 59, 61).

Las reformas a la seguridad social en América Latina se han orientado principalmente hacia modificar las formas de financiamiento y otorgamiento de los beneficios de los seguros sociales. Mediante el supuesto de una mejor asignación de recursos y de responder a los actuales o futuros déficit actuariales, las reformas se orientan prioritariamente a reestructurar a los seguros sociales, es decir a la atención médico/hospitalaria, a las pensiones por vejez, invalidez y muerte, a las

prestaciones monetarias que se generen por riesgos de trabajo, enfermedad o maternidad y en algunos casos a prestaciones de guarderías para infantes y actividades de esparcimiento (Arancibia y Ramírez, 1999; 26).

Resultados

Documento anexo

Reflexiones

El sistema público de previsión social del país está integrado por un total de 17 regímenes de pensiones que protegen a casi un millón de afilados de los cuales el 77 por ciento corresponde a trabajadores que laboran en el sector privado y que están bajo la cobertura del programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), administrado por el IGSS. El resto de afiliados son trabajadores del sector público, quienes están bajo la protección de catorce planes de pensiones creados específicamente para laborantes de empresas públicas, de instituciones bancarias estatales, de organismos municipales, de institutos semiautonómos, de la Universidad estatal, y de trabajadores civiles y militares del Estado.

El sistema de pensiones públicas protege a sus afiliados mediante el otorgamiento de tres tipos de pensiones: Pensiones por vejez, al alcanzar la edad de retiro; por invalidez, en la eventualidad de la ocurrencia de este riesgo; y por sobrevivencia, para los familiares del trabajador afiliado, en caso de sus fallecimientos. El derecho a tales pensiones se adquiere a partir de la fecha en que el trabajador y su patrono inician su aportación, con base en una tasa mensual determinada sobre la nómina salarial, la cual se entrega a la administración de los respectivos regímenes.

En general, los regímenes de pensiones públicas definen, en sus leyes y reglamentos, el porcentaje sobre los salarios que se otorga por concepto de pensiones, el cual está determinado en función de los años de cotización y la edad del trabajador. En 1995, el programa de IVS, que cubre a los trabajadores del sector privado, otorgaba a sus beneficiarios una pensión media de Q177.60 mensuales, equivalente al 14.3 por ciento de los salarios medios de sus cotizantes, en tanto que los 16 programas de pensiones que protegen a los trabajadores del sector público concedían, en promedio, una pensión mensual de Q77,62 equivalente 70 por ciento de los salarios medios de los laborantes del sector público.

La baja proporción de las pensiones en relación a los salarios medios en la mayoría de los regímenes de pensiones públicas, es atribuible a que sus leyes y reglamentos no contemplan un mecanismo automático de reajuste en función del nivel de los precios. La ausencia de ese mecanismo de reajuste de las pensiones ha permitido contrarrestar, aunque no eliminar, la tendencia estructural hacia el desequilibrio de ingresos y egresos derivada del aumento creciente del número de pensionados y el bajo crecimiento de la cantidad de activos cotizantes.

Una primera evaluación realizada a cada uno de los regímenes que integran el sistema de pensiones públicas con base en los niveles actuales en las tasas de cotización, la relación actual de activos y pasivos y los niveles que registran los egresos e ingresos. Revela que, de registrarse un aumento en el mono de sus pensiones, la mayoría de los programas enfrentarían, en el corto plazo, desequilibrios financieros salvo que decidieran elevar las tasas de contribución laboral y patronal, ampliar los años de cotización o incrementar la edad de retiro.

La ausencia de un mecanismo automático de reajuste de las pensiones ha permitido prologar la sobrevivencia del sistema de pensiones públicas de reparto en donaciones tales, que los ingreso aún supera a los egresos, aunque a costa de la reducción de la capacidad de compra de los beneficiarios al recibir pensiones cada vez más bajas en relación a los salarios medios de los trabajadores cotizantes; estos últimos sí se van ajustando, aunque con algún retraso, al índice inflacionario. En ese sentido, en 1995 existían fuertes presiones financieras que obligaban a los administradores de pensiones a considerar un incremento en el nivel de sus tasas de cotización o, menos aún, a evaluar la eventualidad de pasar de un sistema de reparto de administración publica un sistema de capitalización individual y de administración privada.

Fuentes documentales

- Acuerdo Gubernativo 1041-87, Gobierno de Guatemala. Reglamento de la ley de los consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 1995. Seguridad y previsión social. Guatemala: ASIES.
- Arroyo C., 1995. La previsión social en Guatemala y otros países latinoamericanos. Algunos factores a considerar para la adopción de un sistema privado de pensiones en el país. Revista Banca Central No. 27, Banco de Guatemala. Guatemala: BANGUAT. Barillas, E. 1997. La fragmentación de los sistemas nacionales de salud. Revista Panamericana de Salud Pública, 1 (3): 246-249.
- Congreso de la República de Guatemala, 1988. Ley de Clases pasivas Civiles del Estado, Decreto No. 63-88-
- Congreso de la República de Guatemala, 1984. Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar. Decreto Ley No. 75-84.
- Consejo Directivo del Instituto Nacional de Electrificación, 1983. Reglamento del fondo de pensiones para el personal del Instituto Nacional de Electrificación.
- Consejo Nacional de Transformación Agraria, 1987. Reglamento del fondo de pensiones de los Trabajadores del Instituto Nacional de Transformación Agraria. Acta No. 75-87
- Corporación Municipal de la Ciudad de Guatemala, 1986. Reglamento del plan de prestaciones para los trabajadores de la Municipalidad de Guatemala y Empresa Municipal de Agua. (EMPAGUA). Acuerdo de fecha 23 de julio de 1986.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1999. Los sistemas informales de seguridad social: experiencias en México y el Istmo centroamericano. En: La Seguridad Social. Reformas y Retos. Ramírez, B. (coordinadora). UNAM.
- Envío 1989. Guatemala Negotation. Held Hostage. En: Managua. (Mayo). pp 22 - 30-
- Envío 1988. Modernization and Militrism. En: Managua. (Abril). pp. 9 - 19.-
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1996. Informe de labores 1995. Guatemala.
- Inforpress Centroamericana 1988a. Los Empresarios Centroamericanos ante la crisis Guatemala: Inforpress.
- Inforpress Centroamericana 1988b. Proceso de paz en Centroamérica. Guatemala: Inforpress.
- Inforpress Centroamericana 1988c. Centroamérica. Guatemala: Inforpress.
- Inforpress Centroamericana 1987a. Centroamérica. Guatemala: Inforpress
- Inforpress Centroamericana 1987b. Centroamérica. Guatemala: Inforpress
- Inforpress Centroamericana 1986.El año de las promesas. Guatemala: Inforpress
- Jonas, S. 1994. La batalla por Guatemala. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala= Edit. Nueva Sociedad.
- Jonas, S, Tobies, D (eds.). 1979. Guatemala. Berkeley: NACLA (versión española: Guatemala una historia Inmediata. México, Siglo XXI, 1976.
- Junta Directiva de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, 1990. Reglamento del régimen de previsión social del empleado de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones. (GUATEL). Acuerdo No. 14-90
- Junta Directiva de la Empresa Portuaria Quetzal (1993). (EQ) Reglamento del régimen de pensiones y jubilaciones del personal de la Empresa Portuaria Quetzal. Acuerdo No. 4-39-93.
- Junta Directiva de la Empresa Portuaria Nacional de Santo Tomás de Castilla. (EMPORNAC). Reglamento del plan de prestaciones de los trabajadores de la Empresa portuaria Nacional santo Tomás de Castilla. Acuerdo Gubernativo No. 545-92
- Junta Directiva del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, 1991. Reglamento del plan de Pensiones para los Trabajadores del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. (BANDESA). Resolución No. JD-101-91.
- Junta Directiva del Crédito Hipotecario Nacional. Reglamento del Plan de Jubilaciones por Causa de Muerte para el personal del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala. Acuerdo No. 4 - 96-

- Junta Directiva del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, 1989. Reglamento del plan de pensiones y seguros para el personal del Instituto de fomento de Hipotecas Aseguradas. Resolución No. 57 - 89.
- Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1988. Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS). Acuerdo No. 788.
- Junta directiva del Instituto Técnico de Capacitación y productividad, 1990. Reglamento del plan de pensiones de los trabajadores al servicio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Acuerdo No. 905.
- Junta Directiva del Instituto Técnico de Capacitación y productividad, 1990. Reglamento del plan de pensiones de los trabajadores al servicio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Acuerdo No. 905
- Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad social, 1988. Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS). Acuerdo No. 788.
- Junta Directiva del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), 1995. Reglamento de la Ley orgánica del Plan de prestaciones del EM. Acuerdo No. 2-95.
- Presidencia de la República de Guatemala, 1985. Reglamento general de prestaciones y beneficios del Instituto de Previsión Militar. Acuerdo Gubernativo No. 729. 85.
- Presidencia de la República de Guatemala, 1988. Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Acuerdo Gubernativo No. 120-88.
- Universidad de San Carlos de Guatemala, 1993. Reglamento del plan de prestaciones del personal de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Recopilación de leyes y reglamentos universitarios
- Verdugo J. 1995. Neoliberalismo y política de Salud en Guatemala. Período 1986 –1994. Tesis para obtener el grado de Maestría en Medicina Social. México, D. F,
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 1995. Seguridad y previsión social. Guatemala: ASIES.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1991. La seguridad social en América latina. Progreso Económico y Social en América Latina, informe 1991.
- Centro de Investigaciones Económicas nacionales (CIEN), 1992. El sistema de previsión social en Guatemala. Informe al Congreso, No, 19, Programa de Apoyo al Organismo Legislativo, Guatemala.
- Cheyene, H., 1991. La previsión en Chile ayer y hoy. Impacto de una reforma. 2ª de. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994. La seguridad social en Guatemala. Serie Monografías 11. Secretaría General. México, D. F.
- Congreso de la República de Guatemala, 1988. Ley de Clases pasivas Civiles del Estado, Decreto No. 63-88-
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1996. Informe de labores 1995. Guatemala.
- Mesa-Lago, C, 1995. El desarrollo de la seguridad social en América latina. Santiago: Estudios e informes de la CEPAL. Naciones Unidas.
- Mesa-Lago, C1986, Seguridad social y desarrollo en América Latina. Revista de la CEPAL., No. 28. Santiago: CEPAL.
- Mesa-Lago, C1989, Financiamiento de la atención a la salud en América latina y el Caribe, con focalización en el seguro social. Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Serie de Estudios de Seminarios del IDE, No. 42.
- Mesa-Lago, C1993. La reforma de la seguridad social y las pensiones en América latina: importancia y evaluación de la alternativa de privatización. Comisión Económica para América latina y el Caribe. (CEPAL)
- Monzón J., 1991. El sistema de seguridad social en Guatemala. Revista Momento, Año 6, No. 4. Guatemala: Asociación
- Universidad de San Carlos de Guatemala, 1993. Reglamento del plan de prestaciones del personal de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Recopilación de leyes y reglamentos universitarios.