

Guatemala, junio 2023

No. 6

**Deuda del Estado guatemalteco al
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social****Laura Paola Batres Jiménez***

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- es uno de los grandes triunfos de la Revolución de 1944. El Congreso de la República el 28 de octubre de 1946, emitió el “Decreto 295 Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social” y desde entonces, millones de guatemaltecos han recibido asistencia médica y social de parte de esta entidad autónoma a través de sus diversos programas. Su establecimiento fue considerado como un importante avance en la garantía de los derechos laborales y la promoción del bienestar social en Guatemala.

Desde su creación, el IGSS ha desempeñado un papel fundamental en el sistema de seguridad social de Guatemala, brindando cobertura médica y programas de pensiones a los trabajadores y sus familias. Además, ha contribuido al fortalecimiento de la protección social de los trabajadores del país.

* Auxiliar de Investigación Científica en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

El IGSS al ofrecer la seguridad social como un sistema de protección para los trabajadores afiliados y sus beneficiarios, garantiza el acceso a beneficios económicos y atención médica a través de diversos programas institucionales. La importancia de la seguridad social radica en brindar cobertura constante a los trabajadores y sus familias frente a los diferentes riesgos sociales. Además, proporciona protección ante contingencias a corto, mediano y largo plazo de la vida laboral de los trabajadores.

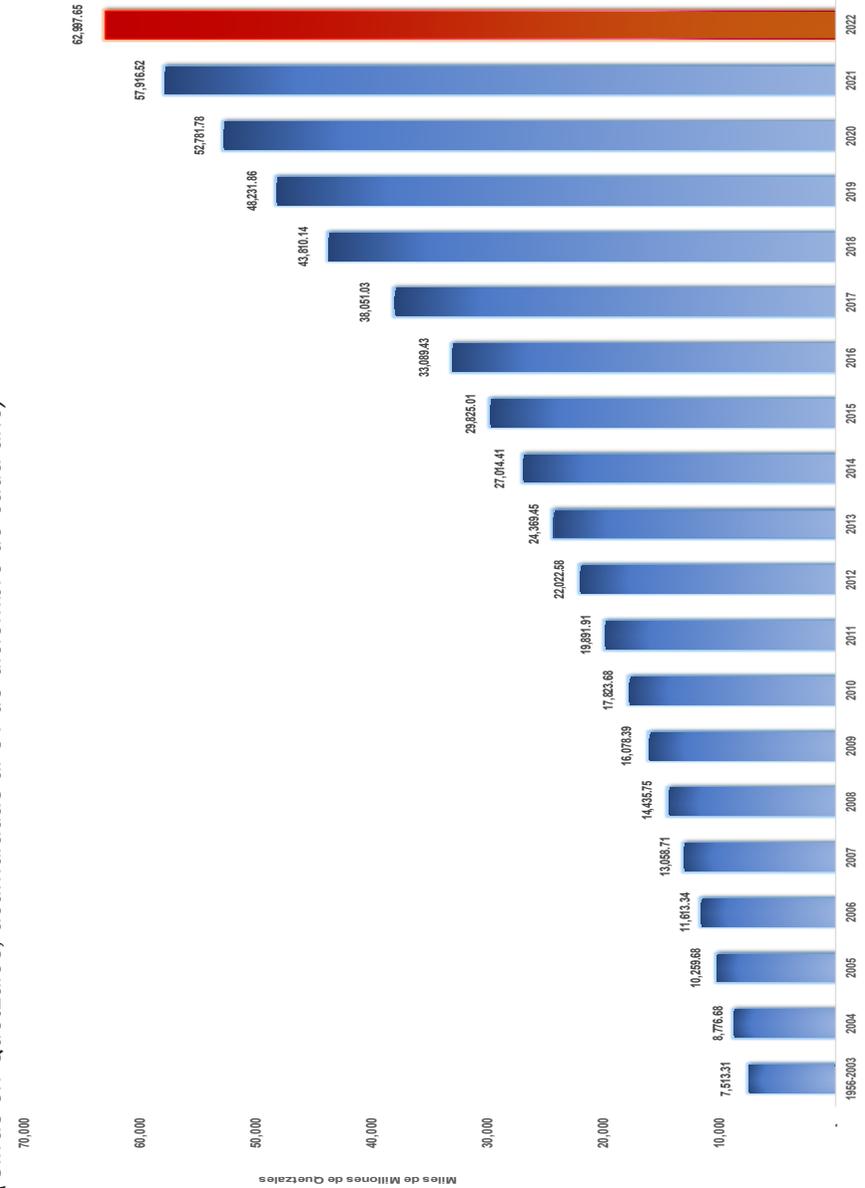
El problema de la deuda del Estado guatemalteco al IGSS: ¿Cómo se originó y cuánto es la deuda actual?

La deuda del Estado guatemalteco al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- se originó a lo largo de varios años, según el economista José Molina “el Estado cubrió los gastos de preoperación en 1947, pero ya en 1948 el IGSS se autofinanció y desde ahí en adelante el Estado nunca le pagó al IGSS la suma que constitucionalmente está obligado a pagar” (Citado por IGSS 2018).

Esta deuda del Estado ha sido un problema persistente durante décadas, y se ha ido acumulando a lo largo del tiempo debido principalmente a la falta de cumplimiento de pagos oportunos que incluye su compromiso como patrono y por el aporte que le debe hacer a la institución, por ley.

Las cifras y montos exactos de la deuda han ido variando con el tiempo debido a los pagos realizados, acuerdos alcanzados y nuevas obligaciones adquiridas.

Figura 1
Incumplimiento de pago del Estado de Guatemala ante el IGSS, período 1956 - 2022
(Cifras en Quetzales, acumuladas al 31 de diciembre de cada año)



Nota: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Como se observa en la figura 1, al 31 de diciembre de 2022, el Estado de Guatemala adeudaba al IGSS Q62,997.65 millones por el incumplimiento de los pagos correspondientes como patrono y Estado, debilitando más el financiamiento de la Institución, por lo que el IGSS ha tenido dificultades para adquirir los recursos necesarios, como medicamentos, equipos médicos y personal capacitado. Esto resulta en una disminución de la calidad de la atención médica que se brinda a los afiliados cotizantes.

A partir del año 2004, se comienza a observar el aumento significativo en la deuda acumulada. Este aumento en todos los años es principalmente por la falta de cumplimiento de los pagos correspondientes del Estado.

Impacto de la deuda del Estado al IGSS en la atención médica y seguridad social de los guatemaltecos

La deuda sigue siendo un desafío importante que afecta el funcionamiento y la capacidad del IGSS para brindar servicios de salud y seguridad social a los guatemaltecos.

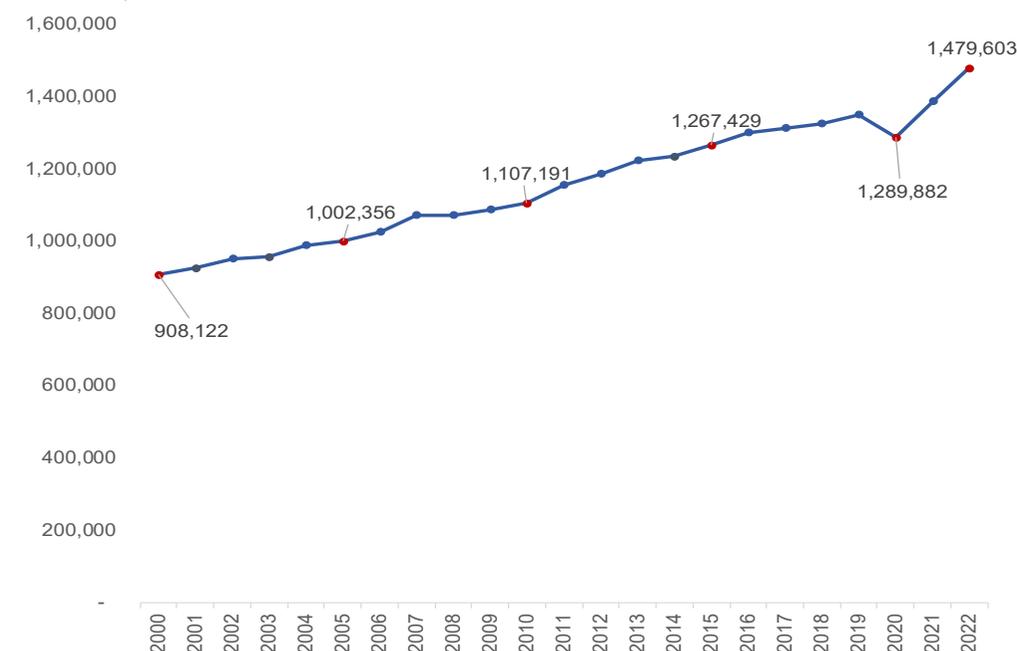
Como el Estado y otras instituciones públicas como las municipalidades e instituciones privadas tienen deudas pendientes con el IGSS, afecta directamente la capacidad de la institución para cumplir con su misión la cual es “ser la institución líder de la seguridad social, que contribuye al bienestar socioeconómico de la población guatemalteca” (IGSS, 2023).

Tomando en cuenta los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística -INE- derivados de los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2022), la Población Económicamente Activa -PEA- registrada en 2022 fue de 7,210,119 personas de los cuales el IGSS brindó cobertura a 1,479,603

afiliados cotizantes; es decir, cubrió al 20.52% de la PEA total. Sin embargo, de la población ocupada -PO- asalariada guatemalteca, el 16.3% reportó no contar con afiliación al IGSS.

Figura 2

Historial de Afiliados Cotizantes. Período 2000 - 2022 (datos al 31 de diciembre de cada año)



Nota: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Se observa que la cantidad de afiliados al IGSS ha aumentado a lo largo de los años, lo que sugiere un aumento general en la cobertura de seguridad social en el país, lo cual es positivo, ya que más personas tienen acceso a servicios médicos y beneficios proporcionados por el IGSS, con los diferentes

programas; por ejemplo, el Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes -EMA- y el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia -IVS-.

Pero ese aumento también ha significado una baja en la calidad de atención que ha llegado a disminuir, ya que deben esperar meses para agendar una cita y el tiempo de espera llega entre una semana y más de tres meses, dependiendo de la especialidad donde va a ser atendido el paciente.

Por otra parte, la deuda del Estado al IGSS ha llevado a limitaciones en la cobertura de servicios. Por ejemplo, a reducir los servicios que ofrece o imponer restricciones en términos de medicamentos cubiertos, procedimientos médicos, acceso a especialistas, entre otros. Esto afecta negativamente a los trabajadores que mensualmente pagan su contribución y que dependen del IGSS para su atención médica.

Asimismo, si el Estado y los demás deudores no pagan sus deudas al IGSS, la institución podría llegar en un momento a enfrentar dificultades para pagar a los proveedores de servicios médicos, hospitales y clínicas que atienden a los beneficiarios del IGSS, lo que a su vez puede afectar la disponibilidad de servicios de atención médica.

Por último, la deuda del Estado al IGSS al ser el mayor deudor provoca una inestabilidad financiera en la institución. Esto afecta su capacidad para planificar a largo plazo, invertir en mejoras y expandir su red de atención médica. Además, la inestabilidad financiera genera desconfianza sobre el sistema de seguridad social en general.

¿Por qué el Estado no ha pagado su deuda al IGSS? ¿Cuáles son las consecuencias legales y financieras?

En la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 100, se establece el financiamiento del régimen de seguridad social: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria”.

En cuanto a las formas de financiamiento del régimen, en el artículo 38 de la Ley Orgánica del IGSS, Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala se establece que: “Durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, o a parte de ella, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores; de los patronos y del Estado”.

A pesar de lo que se establece en la legislación, esta triple contribución se ha convertido prácticamente en un sistema de doble contribución debido a la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado, así como al pago parcial de sus contribuciones como empleador de más de 343 mil trabajadores que están afiliados al IGSS, situación que debilita el sistema de financiamiento institucional.

Igualmente, en el artículo 40 de la Ley Orgánica del IGSS, se establece que la cuota del Estado como tal y como patrono, “se debe financiar con los impuestos que se creen o determinen para tal efecto”. Entendiéndose que hasta la fecha no existe un impuesto con destino específico para el IGSS. Por su parte, el Ministerio de Finanzas -MINFIN- ha incluido en cada ejercicio fiscal dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, un aporte a favor de dicho Instituto, en función de la disponibilidad financiera.

Al incumplir estas disposiciones legales, el IGSS lo registra en sus balances como una deuda pendiente por parte del Estado, pero el problema radica en que el Estado no reconoce oficialmente la deuda; por lo tanto, en las cuentas públicas no se refleja -convenientemente- a pesar de que el IGSS tiene un legítimo reclamo sobre ellos y sin que exista la más mínima preocupación para pagarla por parte del Estado.

Esta deuda acumulada ha tenido un impacto negativo en los programas de seguridad social, así como en la ampliación y mejora de los servicios del Instituto. Esto por omitir una asignación presupuestaria destinada a cubrir su cuota patronal, que es parte de su obligación constitucional.

¿Qué propuestas hay para resolver la deuda del Estado al IGSS?

El Instituto conforma una mesa técnica que da seguimiento a las acciones destinadas a garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de seguridad social y que se haga efectivo el aporte de la cuota patronal.

De igual forma, se trabajan gestiones administrativas para emitir y notificar mensualmente las notas de cargo y se solicita al Estado que realice los trámites correspondientes para efectuar el pago al Instituto de manera puntual por concepto de Cuota Patronal del Gobierno Central, parte del aporte de Atención Médica para Clases Pasivas del Estado y Parte de la Cuota del Estado.

Se han llevado a cabo diversas acciones para recuperar la deuda del Estado. Una de ellas ocurrió en el 2015, cuando se firmó una carta de entendimiento entre el presidente de la República de Guatemala y el presidente de la Junta Directiva de la institución, con el objetivo de reconocer la deuda del Estado y buscar vías de pago. No obstante, en esa carta de entendimiento donde

el expresidente Otto Pérez Molina asumió a nombre del Estado de Guatemala el compromiso de cancelar por abonos una parte de la deuda al IGSS, únicamente quedo en intento porque no se logró concretar nada administrativamente y la deuda siguió aumentando.

Además, se han mantenido reuniones con representantes del Fondo Monetario Internacional -FMI- y del Ministerio de Finanzas Públicas para gestionar el reconocimiento de la deuda del Estado ante el IGSS, incluyéndose en el Pasivo Contable Contingente del país (IGSS, 2021).

Lo primordial para resolver la deuda es que el Estado reconozca la deuda y establezca junto al IGSS un plan de pago a largo plazo para que pueda liquidar gradualmente su deuda con el Instituto. Esto podría implicar pagos mensuales o periódicos durante un período acordado hasta que se cubra la totalidad de la deuda.

Conclusión

Es contradictorio que al Estado se le sigan perdonando décadas de deuda; cuando al sector privado o entidades autónomas o descentralizadas dejan de pagar las cuotas, en tres meses los trabajadores ya no tienen derecho a IGSS, pero al Ejecutivo se le han perdonado décadas e incluso se les sigue brindando el seguro social a sus trabajadores.

A pesar del incumplimiento del Estado, hasta el momento no se ha visto afectado el acceso a los beneficios que el régimen de seguridad social proporciona a los trabajadores, beneficiarios y pensionados del Estado, ya que todos estos trabajadores o jubilados están significando un gasto por cobrar para el IGSS. No obstante, el Ejecutivo sí se ha dado la tarea de presupuestar y pagar la cobertura

de seguro médico privado a favor de ciertos funcionarios y empleados de sus dependencias, originando con ello una doble erogación financiera del Estado y omitiendo su obligación como patrono y Estado.

De continuar con esta situación, se pone en riesgo las finanzas institucionales, porque los gastos destinados a la atención de los trabajadores públicos son subsidiados por los empleadores y trabajadores que si cumplen mensualmente con sus contribuciones. Además, como se mencionó anteriormente, esto tiene un impacto negativo en los programas de seguridad social al dificultar la expansión, mejora de los servicios y la atención de los afiliados en forma oportuna.

Referencias

- Bolaños, R. M. (2022). *Aunque a usted le descuenten IGSS, corre el riesgo de que un día no le atiendan, pues se le deben Q62 mil millones a la institución*. Prensa Libre. Obtenido de: <https://www.prensalibre.com/economia/aunque-a-usted-le-descuenten-igss-corre-el-riesgo-de-que-un-dia-no-le-atiendan-pues-se-le-deben-q62-mil-millones-a-la-institucion/>
- Bolaños, R. M. (2023). *Millonaria deuda al IGSS: el Estado le debe Q60 mil millones y pagará solo si se aprueba un nuevo impuesto*. Prensa Libre. Obtenido de: <https://www.prensalibre.com/economia/el-estado-le-debe-q60-mil-millones-al-igss-pero-solo-le-pagara-si-se-aprueba-un-impuesto-nuevo/>
- Congreso de la República de Guatemala. (1946). *Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social Decreto 295*. IGSS. Obtenido de: https://www.igssgt.org/wpcontent/uploads/ley_acceso_info/pdf/1LeyOrganica295.pdf

- Congreso de la República de Guatemala. (2020). *IGSS: Sistema de pensiones y jubilados. Comisión de Descentralización y Desarrollo*. Congreso de la República de Guatemala. Obtenido de: <https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/comisiones/actas/0cb97-acta-19-de-octubre.pdf>
- IGSS. (2018). *Economista ha documentado la historia del IGSS*. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Obtenido de: <https://www.igssgt.org/noticias/2018/10/24/economista-ha-documentado-la-historia-del-igss/>
- IGSS. (2021). *Informe Anual de Labores 2020*. IGSS. Obtenido de: <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2021/06/informe-anual-de-labores-2020-IGSS.pdf>
- IGSS. (2022). *Informe Anual de Labores 2021*. IGSS. Obtenido de: <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2022/07/informe-anual-de-labores-2021-IGSS.pdf>
- IGSS. (2023). *Historia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*. IGSS. Obtenido de: <https://www.igssgt.org/historia/institucion/>
- IGSS. (2023). *IGSS en cifras 2022*. IGSS. Obtenido de: <https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas/>
- INE (2023) *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI- 2022*. Instituto Nacional de Estadística. Obtenido de: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2023/03/23/202303232142069Odm3oxU9mTY58hkbwzylm7MJop05q.pdf>



Ciudad Universitaria, Zona 12
Edificio S-6, Tercer Nivel
Facebook: @IIES.USAC
Email: iies@usac.edu.gt
Guatemala, América Central

Libre de Porte,
Arto. 50, Dto. 325

El contenido, redacción, opinión y enfoque teórico del artículo publicado en este boletín, en su formato digital e impresa, son responsabilidad total de su autora. Por lo tanto, los mismos no reflejan necesariamente la opinión o puntos de vista de la Dirección.

Los materiales de este boletín pueden ser utilizados libremente, citándose debidamente la fuente.

Diagramado por:

Ana Corina Janet Canel Ich



@IIES.USAC

En el sitio web identificado en la parte superior, anverso de este boletín, encontrará más detalles sobre las actividades del IIES, así como referencias de los investigadores.

Impreso en el Taller de IIES
Guatemala, junio 2023