

*Boletín No. 34*

*Septiembre 1997*



***CENTRO DE ESTUDIOS  
URBANOS Y REGIONALES***  
*Universidad de San Carlos de Guatemala*

**“Dos estudios sobre la propuesta de  
privatización a la Seguridad Social en Guatemala”**

Segunda Parte



*Indice*

---

	<b>PAGINA</b>
<b>I. Presentación</b>	<b>3</b>
<b>II. Algunos elementos Técnicos sobre las propuestas de reforma a la Seguridad Social en Guatemala.</b>	
<b>Carmelo Mesa-Lago y Fabio Durán</b>	<b>6</b>
<b>Aspectos Generales</b>	<b>7</b>
<b>Los costos de Transición a un sistema sustituto privado</b>	<b>8</b>
<b>Alternativas de Financiamiento</b>	<b>15</b>
<b>Sobre la edad de retiro</b>	<b>16</b>
<b>La reforma de pensiones y el mercado financiero</b>	<b>17</b>
<b>Anexo: Bases técnicas de las estimaciones</b>	<b>20</b>
<b>III. Observaciones a la Privatización del Fondo de Pensiones por IVS del IGSS, Propuestas de la Central Guatemalteca de Trabajadores</b>	<b>25</b>
<b>Indice de la propuesta</b>	<b>26</b>

## **PRESENTACIÓN**

El Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) presenta en esta oportunidad dos estudios en torno a las propuestas de privatización de la Seguridad Social en Guatemala.

En esta segunda parte de la reflexión que sobre el tema iniciamos en el Boletín No. 33 del CEUR-USAC titulado “Críticas a la Privatización de la Seguridad Social: El caso del Anteproyecto de Ley del Sistema de Ahorro Previsional” se incluyen los trabajos siguientes: El primero, “Algunos elementos técnicos sobre las propuestas de reforma a la Seguridad Social en Guatemala” elaborado por el Dr. Carmelo Mesa-Lago y el Lic. Fabio Durán; miembros del equipo técnico en reforma de pensiones de la Fundación Friedrich Ebert.

El segundo estudio se titula “Observaciones a la privatización del fondo de pensiones por Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)” corresponde a la propuesta de la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), mediante el trabajo realizado en el Instituto Guatemalteco de Estudios y Formación Social (IGEFOS) de esta central, por la cientista social Carlos Valle Soto. Ambos estudios fueron concluidos en agosto de 1997 y conocidos por diversos representantes de los sectores sindicales, académicos y gubernamentales. No obstante, la publicación de los mismos es hasta ahora que se realiza, por lo que el CEUR-USAC, expresa su reconocimiento a la Fundación Friedrich Ebert y a la CGTG por su anuencia para que estos dos importantes estudios vean la luz editorial.

El estudio de Mesa-Lago y Durán es pionero en este tema, toda vez que aborda cuestiones hasta ahora no trabajadas y menos publicadas por la Comisión Vicepresidencial que elaborará el proyecto de Ley del Sistema de Ahorro Previsional.

Nos referimos en concreto a las estimaciones sobre los costos de transición en la propuesta de crear un sistema de pensiones privado y substitutivo del actual IVS. Además, este estudio presenta un resumen de aspectos teóricos sobre sistemas de financiamiento, temas demográficos

## *Presentación*

---

especialmente aquellos que nos llevan a tratar el asunto de la edad de jubilación, brindando elementos conceptuales, jurídicos y prácticos.

Por último, el estudio expone algunas consideraciones sobre la relación entre la reforma de pensiones y el desarrollo del mercado financiero. “El tema del desarrollo del mercado financiero, como estrategia paralela a la reforma de pensiones”, nos dicen los autores, se considera un tema crucial en todas partes en donde se pretende una importante capitalización del sistema de pensiones. Lo anterior, en el caso guatemalteco resulta absolutamente pivotal, toda vez la notoria insuficiencia de desarrollo del mercado de capitales en Guatemala.

Por otra parte, el estudio de la Central General de Trabajadores (CGTG), se estructura en ocho capítulos. En los primeros cuatro se aborda el tema de la Seguridad Social en un sistema de economía neoliberal, los antecedentes y la estructura de la Seguridad Social desde su fundación hasta nuestros días y la evaluación de la efectividad del Sistema de Seguridad Social en Guatemala. En el capítulo V, se presenta una síntesis de los sistemas de fondos de pensiones en Latinoamérica. En el capítulo siguiente se aborda el tema de los efectos directos e indirectos de la propuesta de privatización de la Seguridad Social en el país. Para finalizar, en los capítulos VII y VIII se presentan las propuestas del estudio y de la CGTG con sus respectivas conclusiones.

Además, es crucial dejar constancia de los esfuerzos de participación conjunta de los sectores sindicales, gremiales y universitarios a partir de la Comisión Técnica que fuera producto de los “Encuentros de Actualización” promovidos por la administración gubernamental de Alvaro Arzú Irigoyen; del 25 de agosto al 1 de septiembre de 1997, foro en el que se abordara la propuesta de la comisión vicepresidencial del proyecto de Ley del Sistema de Ahorro Previsional. Recordemos que tal Comisión Técnica estuvo integrada por representantes de la URNG, CIEN, URL, USAC, IGSS, FES, ONAM y la Comisión Vicepresidencial encabezada por el Lic. Fernando Paiz Mendoza, que trabajaron por espacio de una semana. Este es el origen de la Comisión Técnica que tanta utilidad ha tenido para los sectores populares, sindicales, gremiales y universitarios en este tema.

## *Presentación*

---

En un contexto social en el que permanentemente se recalca la falta de capacidad propositiva de los sectores sindicales, gremiales y universitarios, estos dos estudios que hoy presentamos a la comunidad nacional e internacional contradicen tales aseveraciones.

LA COORDINACION

**ALGUNOS ELEMENTOS TÉCNICOS  
SOBRE LAS PROPUESTAS DE  
REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA**

**Dr. Carmelo Mesa-Lago  
Lic. Fabio Durán**

***Fundación Friedrich Ebert***

## **ASPECTOS GENERALES**

Este documento contiene un análisis de algunos aspectos técnicos relacionados con el proceso de discusión alrededor de la reforma al sistema de pensiones en Guatemala.

Se brindan insumos de información y elementos teórico-prácticos, con el propósito de apoyar el proceso de toma de decisiones, reconociendo que el tema de reforma de pensiones posee una gran complejidad, tanto política como técnica.

Como aportación importante, se han preparado estimaciones sobre los costos de transición implícitos en la propuesta de crear un sistema de pensiones privado y substitutivo del actual IVS. Sobre este tema en particular, debe reconocerse que hasta el momento las discusiones han carecido de la base de información requerida, especialmente porque los proponentes del sistema substitutivo no han proporcionado cifras sustentadas al respecto.

Sin lugar a dudas, en el debate sobre reforma de pensiones juega un papel muy importante el asunto de las posibilidades de sostenibilidad financiera y económica de largo plazo. Al respecto, se presenta un resumen de aspectos teóricos sobre sistemas de financiamiento, con el fin de visualizar las opciones de financiamiento y sustentabilidad de las propuestas de reforma. Por lo complejo del tema, parece existir una tendencia a caer en análisis simplistas, fuertemente influidos por la problemática existente en otros países, que no se ajustan a la realidad del sistema de pensiones en Guatemala; erróneamente se señala, por ejemplo, que el régimen IVS es un sistema de reparto y se exponen las consecuencias de esta apreciación como una desventaja, incluso invocando una realidad demográfica (relacionada con el proceso de envejecimiento de la población) que no es la de Guatemala.

En cuanto al asunto de la edad de jubilación, presente en prácticamente todas las discusiones de reforma de pensiones, se proporcionan algunos elementos conceptuales, jurídicos y prácticos sobre las opciones de reforma. Ciertamente, el progreso económico y social de una comunidad se refleja tarde o temprano en un aumento de la longevidad, con

los consecuentes efectos sobre los sistemas de pensiones; en ausencia de mecanismos de ajuste en la edad de jubilación, el aumento de la longevidad produce un desbalance entre el tiempo cotizado y el tiempo que se disfruta una pensión, con los consecuentes efectos sobre los costos del sistema de pensiones. Frecuentemente, la falta de conocimiento técnico en relación con los procesos y cambios en la expectativa de vida, conducen a interpretaciones inadecuadas de las propuestas de reforma; se confunden conceptos como expectativa de vida al nacer y expectativa de vida al momento de la jubilación. La no comprensión de este fenómeno ha llevado a cometer errores fatales en la gestión de los regímenes de pensiones a nivel internacional, pues la ausencia de políticas (muchas de ellas vistas como impopulares) finalmente terminan por socavar las bases financieras de los programas, comprometiendo su sostenibilidad en el largo plazo.

Por último, se exponen algunas consideraciones sobre la relación entre la reforma de pensiones y el desarrollo del mercado financiero; se aportan cifras sobre la acumulación de fondos en cuentas individuales que implicaría la puesta en marcha de la propuesta de un sistema mixto, con el fin de mostrar las ventajas de esta propuesta. El tema del desarrollo del mercado financiero, como estrategia paralela a la reforma de pensiones, se considera un tema crucial ante cualquier propuesta de reforma que pretenda algún grado de capitalización importante del sistema de pensiones.

La información proporcionada en este documento, así como los análisis derivados, han sido elaborados por el equipo técnico de pensiones de la Fundación Ebert, para lo cual se ha contado con el apoyo directo del Dr. Carmelo Mesa-Lago, experto internacional en seguridad social y del Lic. Fabio Durán, Director Actuarial y de Planificación Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social.

#### **LOS COSTOS DE TRANSICIÓN A UN SISTEMA SUBSTITUTIVO PRIVADO**

La viabilidad financiera de las propuestas de reforma que pretenden una sustitución de regímenes públicos, están en función de las posibilidades que posee el Estado para hacer frente a los costos de transición asociados. Este tema es particularmente importante en aquellos países donde el Estado afronta déficits fiscales importantes, que serían incrementados con una reforma de pensiones substitutiva.

Aparecen costos de transición en aquellos casos de reforma donde se sustituye un sistema de prestación definida (público) por uno de contribución definida (normalmente privado y de capitalización individual). Esto significa que todos o una parte de los actuales afiliados al sistema público se trasladan voluntariamente (u obligatoriamente) al privado y que los nuevos ingresantes lo hacen de manera obligatoria.

Al efecto, se pueden identificar dos tipos de costos de transición: (i) los correspondientes a derechos jubilatorios adquiridos en el sistema que se sustituye (sistema antiguo), que el Estado debe reconocer a quienes se trasladan al nuevo sistema; (ii) el déficit de operación del sistema público, que surge inmediatamente después que se reducen los ingresos por concepto de las cuotas que aportaban quienes se trasladan al nuevo sistema.

Un tercer tipo de costos asociados a una reforma substitutiva, surgen cuando el Estado debe garantizar pensiones mínimas a los afiliados que no logran ahorrar suficiente en el sistema privado. Dichos costos normalmente no son considerados y se carece de su medición en aquellos países que han realizado una reforma de ese tipo; sin embargo, es opinión generalizada de los expertos, que los costos implícitos son considerables. En este documento, tampoco se presenta una cuantificación de tales costos, dado que no se cuenta con suficientes elementos de información para hacerlo.

Existen serios problemas de disponibilidad de información para realizar una estimación precisa de los costos de transición, por lo que se ha procurado utilizar supuestos bien conservadores en los cálculos.

La metodología de cálculo considera las siguientes bases técnicas y supuestos:

- Un 80% de los actuales afiliados a IVS y Clases Pasivas del Estado (CPE) se trasladarían al sistema privado.
- Los afiliados de ambos regímenes que se trasladarían al sistema privado, poseen (conservadoramente) una antigüedad media de cotización de 10 años. Es decir, se reconocen derechos jubilatorios por concepto de 10 años de cotización al sistema antiguo, en promedio.

- La tasa total de cotización al régimen IVS, para quienes permanecen en este, se mantiene en 4.5% de los salarios. Se realizó además, una simulación suponiendo un aumento de dicha tasa al 7.5%, cuyos resultados se comentan brevemente.
- Se utiliza el salario medio cotizante a IVS y Clases Pasivas, del año 1996. El salario medio vigente en 1996 se utiliza como base para calcular los derechos jubilatorios acumulados por quienes se trasladaría al nuevo sistema; éste cálculo se realiza considerando el beneficio proporcional adquirido, a partir de la relación años cotizados/años requeridos para consolidar el derecho.
- En todos los casos, se utiliza un supuesto de expectativa de vida residual de 20 años, a los 60 años de edad. Por lo tanto, se calculan los derechos jubilatorios acumulados como una proporción de un beneficio que se pagaría por 20 años, en promedio.
- Tanto para IVS como para las Clases Pasivas del Estado, se consideran como requisitos una edad de retiro a los 60 años de edad con 20 años de contribuciones; en éste último caso, este supuesto implica una subestimación del valor de los derechos jubilatorios acumulados, puesto que muchos de los cotizantes actuales de las Clases Pasivas tienen la posibilidad de retirarse con 10 años de cotizaciones y 50 años de edad, según lo establece la ley vigente.
- Para estimar los derechos jubilatorios acumulados, para el caso de IVS se utiliza una tasa de remplazo del 60%, mientras que para las Clases Pasivas se utiliza una sustitución del 70%, inferior al 100% que establece la ley vigente con 30 años de servicio. Nuevamente, éste supuesto subestima el valor de los derechos jubilatorios acumulados por los cotizantes de las Clases Pasivas que se trasladarían al sistema privado.
- Se utiliza una tasa de interés real del 3% anual para descontar el flujo de beneficios que obtendría una persona por el periodo de 20 años de disfrute de la pensión.

- No se consideran los afiliados a IVS y Clases Pasivas que han aportado contribuciones pero que no aparecen como cotizantes activos en los registros administrativos del IGSS ni del régimen de CPE. Este grupo posee derechos jubilatorios, en proporción a sus aportes, e incluso es posible que alguna parte de ellos ya cuenten con las cuotas requeridas y estén esperando cumplir la edad mínima para consolidar derechos jubilatorios. Considerando una densidad media de cotización entre 70% y 80%, la inclusión de este grupo elevaría los derechos jubilatorios, y el costo de transición por este concepto, en un rango entre 20% y 30% del cálculo resultante en el presente trabajo; este ajuste no se presenta en las estimaciones, lo cual hace que sean aún más conservadoras.
- Se consideran los salarios medios cotizables, actuales, de los afiliados a ambos regímenes públicos (IVS y Clases Pasivas), sin tomar en cuenta que los trabajadores que se trasladarían serían los de ingresos más elevados, es decir, los que poseen mayor capacidad de ahorro.

En el cuadro adjunto se muestra un estimado de los costos de transición asociados a la propuesta de privatizar el sistema de pensiones. Se consideran tanto los costos de traslado de los afiliados a IVS como los de las Clases Pasivas del Estado (CPE).

CUADRO No. 1  
COSTOS DE TRANSICION ESTIMADOS POR TRASLADO DE AFILIADOS  
A IVS Y CLASES PASIVAS A UN SISTEMA PRIVADO  
(en millones de Quetzales)

CONCEPTO	REGIMEN		COSTO TOTAL
	IVS	CPE	
Valor presente del déficit futuro generado en IVS por traslado de cotizantes	11,449	-	11,449
Reconocimiento de derechos jubilatorios adquiridos por los actuales afiliados a IVS y CPE que se trasladan	53,169	6,341	59,510
<b>Costo Total de Transición</b>	<b>64,618</b>	<b>6,341</b>	<b>70,959</b>

Como se observa en el cuadro anterior, el costo de transición estimado alcanzaría la suma, conservadoramente, de 71 mil millones de Quetzales, es decir, un monto aproximado de US\$ 11,826 millones. Evidentemente, esto representa una carga excesiva para el Estado guatemalteco, cuya sostenibilidad fiscal debe ser considerada si se desea sustituir el régimen público de pensiones por uno privado de capitalización individual.

En el caso de IVS, los Q 11,449 millones (US\$ 1,908 millones) que aparecen en el cuadro anterior, representan el déficit que se produciría si un 80% de los afiliados actuales a IVS se trasladan al nuevo sistema (substitutivo), el cual ha sido calculado en valor presente para el periodo 1998-2050. Este cálculo resulta de considerar los siguientes tres elementos: a) el valor presente de las cuotas futuras que pagaría el restante 20% que se queda en el IVS, b) los pagos de las pensiones que éstos generarían y c) las pensiones en curso de pago al momento de la reforma.

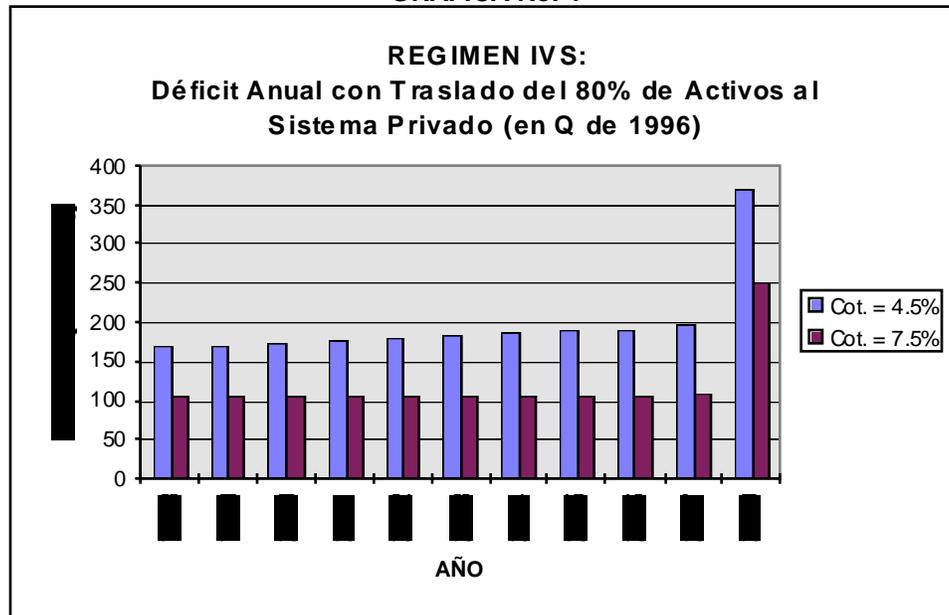
Con respecto al 80% que se trasladan al sistema privado (IVS + CPE), se estima que el Estado debería situar a sus cuentas individuales, en el sistema nuevo, la suma de Q 59,510 millones (US\$ 9,918 millones), para cubrir los derechos jubilatorios acumulados en el sistema que abandonan.

En el siguiente gráfico se ilustra la magnitud del déficit anual de operación que se produciría en el régimen del IVS, durante los primeros 10 años a partir de la reforma (y para el año 2020), tanto para una cotización del 4.5% (vigente) como en el supuesto de que la tasa de cotización se eleve al 7.5% a partir de 1998.

*Carmelo Mesa-Lago/Fabio Durán*

---

GRAFICA No. 1



Como se observa, el traslado del 80% de los cotizantes de IVS al sistema privado, produciría un déficit anual a partir de 1998, debido a los menores ingresos por cuotas. Solo para el año 1998, el déficit sería de Q169.5 millones (a precios de 1996) si la prima se conserva en 4.5%, y de Q 104.3 millones si la prima se eleva al 7.5%. El déficit anual seguiría aumentando, de forma tal que en el año 2000 sería de Q 369.5 millones (con 4.5% de cotización) o de Q 251.7 millones si la prima se eleva a 7.5%.

Hay que hacer notar que los estimados de costo de transición presentados, no consideran el compromiso que a la fecha posee el Estado por concepto del financiamiento del déficit existente en el régimen de las Clases Pasivas del Estado (CPE); tampoco se incorporan los cálculos del aumento en dicho déficit que implicaría el traslado de una parte de los cotizantes actuales al régimen de las CPE. Al respecto, no se cuenta con un estudio actuarial de dicho régimen, para sustentar los cálculos.

## ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

En todos los sistemas de pensiones, los costos reflejan un proceso de evolución, que típicamente parte desde un nivel muy bajo en los primeros años de operación, se elevan durante la etapa de maduración —es decir, cuando los afiliados empiezan a cumplir derechos jubilatorios— y por último, se estabilizan en un determinado nivel que se define por el perfil de beneficios y requisitos que establece la ley.

Independientemente de la evolución de los costos, en general se pueden adoptar varias modalidades alternativas de financiamiento, según se opte por trabajar con una reserva elevada ó baja. Como extremos de estas opciones, se pueden aplicar la denominada de reparto puro o prima media general (capitalización completa); en el extremo de reparto puro, no se manejan reservas y la tasa de cotización coincide con el costo en todo momento.

Cuando se utiliza el sistema de prima media general, todos los pasivos están cubiertos por una reserva, y en teoría la prima establecida nunca deberá modificarse, permaneciendo fija en forma indefinida. En este caso, una parte importante de los beneficios, se financia por medio de los intereses que generará la reserva, y otra parte vía cuotas.

Un error usual es no tomar en cuenta que existen opciones intermedias de financiamiento, que no implican ni el reparto puro, ni la capitalización completa. Se trata de los denominados sistemas de *capitalización parcial*, en los cuales también se crea una reserva, aunque menor a la que requeriría un sistema de capitalización completa.

El más utilizado, dentro de este modelo es el denominado de *prima media escalonada*. En este sistema se establecen escalones de prima que garantizan períodos de equilibrio financiero de una duración determinada.

Por definición, un sistema de Prima Escalonada, no conduce a la creación de déficit, siempre y cuando las primas sean ajustadas en el momento en que lo requiera el comportamiento de los costos. La reserva que se acumula, mediante los intereses que genera, sirve para financiar una parte

de los costos, lo cual evita que la prima pueda elevarse a niveles excesivos en el largo plazo; se cumple que a mayor reserva acumulada, menor será el incremento de primas requerido en el largo plazo.

En el caso del Régimen del IVS administrado por el IGSS, se utiliza el esquema de Prima Escalonada. Al mes de Diciembre de 1996, las reservas del programa IVS alcanzaron la cifra de Q 1,530 millones, lo que equivale a más de 5 veces el gasto del Régimen en ese año; y más aún, dentro de esta reserva no se contabiliza la deuda estatal por concepto de los faltantes en sus aportes al régimen, más sus intereses. Esto evidencia que el IVS no es un régimen de reparto como erróneamente lo han manifestado algunos sectores.

#### **SOBRE LA EDAD DE RETIRO**

En materia de Derecho de Seguridad Social, y en relación con los ajustes que se requieren en la edad de retiro, se realiza una clara diferencia entre el concepto de *Expectativa de Derecho* y *Derechos Consolidados*. En el primer caso (expectativa de Derecho) se refiere a las expectativas que tienen las personas de obtener un beneficio a futuro, por el hecho de encontrarse afiliados al sistema. Por otra parte, el Derecho Consolidado se adquiere al momento de cumplir los requisitos establecidos para el disfrute del beneficio.

Como principio fundamental, los ajustes en la edad de retiro deben ser graduales, para evitar cambios abruptos en las expectativas de derecho de quienes tienen edades cercanas a la edad de jubilación. Por lo tanto, las reformas que plantean aumentos en la edad de retiro deben establecer un proceso de transición programado, inverso a la edad: a mayor edad, menor aumento en la edad mínima de retiro.

En Guatemala, la propuesta que prevalece es de elevar a 65 años la edad de retiro; sin embargo, esto ha sido mal interpretado en el sentido de que el aumento sería inmediato para todos los afiliados, independientemente de su edad. En la propuesta del Sistema Mixto, de la Fundación Ebert (1997), el espíritu que prevalece es ajustar la edad mínima de retiro a las condiciones en que inicialmente se diseñó el régimen de IVS, con el fin de lograr un comportamiento de los costos que sea económicamente sostenible en el largo plazo.

## **LA REFORMA DE PENSIONES Y EL MERCADO FINANCIERO**

Uno de los aspectos más debatidos en el ambiente internacional, es el de la capacidad del mercado financiero nacional para absorber el excesivo nivel de fondos que se acumularían en un sistema de pensiones totalmente capitalizado (mejor conocidos como *fully funded systems*); esta consideración es válida tanto para un sistema público de beneficio definido que opere con capitalización colectiva completa, como para uno privado de Capitalización Plena e Individual (CPI).

Una reforma de pensiones que plantee sustituir el actual sistema público de pensiones de Guatemala, el cual se basa en la capitalización parcial, por uno privado de capitalización plena, elevaría considerablemente, y en el corto plazo, el nivel de ahorro nacional, hasta un nivel que el actual mercado financiero guatemalteco no está en capacidad de absorber en condiciones macroeconómicas normales.

Se reconoce la importancia de promover el ahorro nacional de largo plazo, debido a los posibles efectos favorables que esto tendría en el desarrollo del mercado financiero. Sin embargo, una sobre acumulación de fondos en el corto plazo constituye un riesgo importante para la economía nacional.

La estrategia que plantea la propuesta de la Fundación Ebert, en el sentido de capitalizar solo una parte del sistema de pensiones, a través de la creación de un sistema complementario de pensiones tipo CPI, implicaría (al igual que en la propuesta del sistema substitutivo) un aumento de los fondos de ahorro, pero con la gradualidad requerida para no introducir elementos macroeconómicos desestabilizadores en el corto o mediano plazo.

Un estimado grueso de la cantidad de fondos privados que se acumularían si se establece un sistema mixto, según la propuesta de la Fundación Ebert, se presenta en el cuadro No 2. Para los cálculos, se utiliza el número de afiliados al IVS y al régimen de CPE, del año 1996, y una tasa neta de rendimiento de los fondos del 3.5%; por lo tanto, las proyecciones están en valores de 1996.

**CUADRO No. 2**  
**CALCULO DE FONDOS PRIVADOS**  
**QUE SE ACUMULAN EN EL SISTEMA MIXTO**  
**(en millones de Quetzales de 1996)**

<b>AÑO</b>	<b>FONDOS ACUMULADOS</b>	<b>FONDOS /PIB</b>
1998	487	0.5%
1999	1,021	0.9%
2000	1,603	1.4%
2005	5,377	4.0%
2010	10,903	6.8%
2015	18,656	9.8%
2020	29,173	12.9%
2025	43,085	16.1%

Tal y como se muestra en el cuadro anterior, en solo tres años (1998-2000) los fondos que se acumularían en las cuentas individuales (netos de comisiones a las Administradoras de Ahorros Previsionales (ADAP) del 0.5% sobre los aportes), alcanzarían Q 1,603 millones; al año 2010 los fondos serían de Q 10,903 millones, y al 2025 sumarían Q 43,085 millones. En este mismo año, los fondos acumulados serían del 16% del Producto Interno Bruto (PIB).

Para un mercado financiero como el de Guatemala, los fondos privados que se acumularían con la propuesta del Sistema Mixto (solo por concepto de cuentas individuales, sin tomar en cuenta las reservas del régimen IVS) serían considerablemente elevados, y de un nivel suficiente para garantizar un desarrollo gradual del mercado financiero.

Según se detalla en el anexo, hay que considerar también que las comisiones que irían a las ADAP serían también de un monto considerable, más que suficientes para garantizar un margen de rentabilidad adecuado: aproximadamente Q 50 millones en el primer año de operación del sistema.

Para sustentar este criterio, deben tomarse en cuenta tres factores: (i) que la propuesta de la Fundación Ebert propone una recaudación centralizada de fondos, a través del IGSS (como en la reforma de Uruguay) lo cual reduciría los costos de operación de las ADAP; ii) que este tipo de empresas funcionan con base en alta tecnología, que genera economías de escala, por lo que no requieren una planilla de empleados tan elevada; y iii) la propuesta establece un límite aceptable al número de traspasos de afiliados entre ADAP, lo que viene a asegurar que a diferencia de esquemas similares en otros países, los costos administrativos en fuerza de ventas se mantendrían controlados en un nivel aceptable.

**ANEXO:  
BASES TÉCNICAS DE LAS ESTIMACIONES**

*Anexos*

**CUADRO No. 3**  
**DETALLE PARCIAL, CALCULO DE DERECHOS JUBILATORIOS**  
**ACUMULADOS, SEGUN REGIMEN**  
**(cifras en Q de 1996)**

<b>CONCEPTO</b>	<b>IVS</b>	<b>CPE</b>	<b>AMBOS REGIMENES</b>
Total de afiliados 1996	958,575	114,120	1,072,695
Total de trasladados (80%)	766,860	91,296	858,156
Salario promedio, 1996	1,320	1,133	---
VP derechos jubilatorios promedio por persona	69,333	69,458	138,791
Costo de trans. por derechos jubilatorios (en Quetzales)	53,168,907,743	6,341,194,880	59,510,102,623
Costo de transición (en US\$)	8,861,484,624	1,056,865,813	9,918,350,437

Anexos

**CUADRO No. 4**  
**CALCULO DE FONDOS PRIVADOS QUE SE ACUMULAN EN EL SISTEMA MIXTO**

AÑO	MASA COTIZABLE		MASA COT. TOTAL	CUOTAS NETAS (4.5%)	INTERESES FONDO (3.5%)
	IVS	CPE			
1998	9,062,766,359	1,552,201,372	10,614,967,731	477,673,548	9,553,471
1999	9,653,497,630	1,552,201,372	11,205,699,002	504,256,455	29,574,210
2000	10,243,158,384	1,552,201,372	11,795,359,756	530,791,189	51,458,131
2001	10,893,263,600	1,552,201,372	12,445,464,972	560,045,924	75,333,199
2002	11,588,937,432	1,552,201,372	13,141,138,804	591,351,246	101,374,470
2003	12,268,886,743	1,552,201,372	13,821,088,115	621,948,965	129,695,453
2004	12,985,264,458	1,552,201,372	14,537,465,830	654,185,962	160,405,970
2005	13,695,451,333	1,552,201,372	15,247,652,705	686,144,372	193,628,815
2006	14,464,628,807	1,552,201,372	16,016,830,179	720,757,358	229,512,002
2007	15,225,617,129	1,552,201,372	16,777,818,501	755,001,833	268,207,666
2008	16,058,787,577	1,552,201,372	17,610,988,949	792,494,503	309,885,900
2009	16,814,774,737	1,552,201,372	18,366,976,109	826,513,925	354,661,504
2010	17,692,164,094	1,552,201,372	19,244,365,466	865,996,446	402,698,172
2011	18,466,342,968	1,552,201,372	20,018,544,340	900,834,495	454,142,717
2012	19,309,775,205	1,552,201,372	20,861,976,577	938,788,946	509,100,895
2013	20,160,692,923	1,552,201,372	21,712,894,295	977,080,243	567,782,315
2014	21,041,597,533	1,552,201,372	22,593,798,905	1,016,720,951	630,369,631
2015	22,014,012,407	1,552,201,372	23,566,213,779	1,060,479,620	697,128,428
2016	22,765,522,831	1,552,201,372	24,317,724,203	1,094,297,589	768,109,109
2017	23,631,609,732	1,552,201,372	25,183,811,104	1,133,271,500	843,384,855
2018	24,529,217,447	1,552,201,372	26,081,418,819	1,173,663,847	923,258,956
2019	25,400,052,041	1,552,201,372	26,952,253,413	1,212,851,404	1,007,919,619
2020	26,508,135,948	1,552,201,372	28,060,337,320	1,262,715,179	1,097,747,736
2021	27,185,321,555	1,552,201,372	28,737,522,927	1,293,188,532	1,192,775,720
2022	28,117,635,846	1,552,201,372	29,669,837,218	1,335,142,675	1,293,053,372
2023	29,011,987,162	1,552,201,372	30,564,188,534	1,375,388,484	1,398,986,131
2024	29,895,078,012	1,552,201,372	31,447,279,384	1,415,127,572	1,510,755,897
2025	31,080,444,616	1,552,201,372	32,632,645,988	1,468,469,069	1,628,858,066

*Anexos*

**CUADRO No. 5**  
**CALCULO DE FONDOS PRIVADOS QUE SE ACUMULAN EN EL SISTEMA MIXTO**

AÑO	INTERESES FONDO (3.5%)	FONDOS FIN DE AÑO	COMISIONES ADAP (10%)	PIB REAL (mill.)	FONDOS / PIB
1998	9,553,471	487,227,019	47,767,355	105,909	0.5%
1999	29,574,210	1,021,057,684	50,425,646	109,615	0.9%
2000	51,458,131	1,603,307,004	53,079,119	113,452	1.4%
2001	75,333,199	2,238,686,126	56,004,592	117,423	1.9%
2002	101,374,470	2,931,411,842	59,135,125	121,532	2.4%
2003	129,695,453	3,683,056,261	62,194,897	125,786	2.9%
2004	160,405,970	4,497,648,193	65,418,596	130,189	3.5%
2005	193,628,815	5,377,421,379	68,614,437	134,745	4.0%
2006	229,512,002	6,327,690,740	72,075,736	139,461	4.5%
2007	268,207,666	7,350,900,239	75,500,183	144,342	5.1%
2008	309,885,900	8,453,280,641	79,249,450	149,394	5.7%
2009	354,661,504	9,634,456,070	82,651,392	154,623	6.2%
2010	402,698,172	10,903,150,688	86,599,645	160,035	6.8%
2011	454,142,717	12,258,127,900	90,083,450	165,636	7.4%
2012	509,100,895	13,706,017,741	93,878,895	171,434	8.0%
2013	567,782,315	15,250,880,299	97,708,024	177,434	8.6%
2014	630,369,631	16,897,970,881	101,672,095	183,644	9.2%
2015	697,128,428	18,655,578,928	106,047,962	190,071	9.8%
2016	768,109,109	20,517,985,626	109,429,759	196,724	10.4%
2017	843,384,855	22,494,641,981	113,327,150	203,609	11.0%
2018	923,258,956	24,591,564,784	117,366,385	210,736	11.7%
2019	1,007,919,619	26,812,335,807	121,285,140	218,111	12.3%
2020	1,097,747,736	29,172,798,723	126,271,518	225,745	12.9%
2021	1,192,775,720	31,658,762,974	129,318,853	233,646	13.5%
2022	1,293,053,372	34,286,959,021	133,514,267	241,824	14.2%
2023	1,398,986,131	37,061,333,636	137,538,848	250,288	14.8%
2024	1,510,755,897	39,987,217,105	141,512,757	259,048	15.4%
2025	1,628,858,066	43,084,544,240	146,846,907	268,114	16.1%

*Anexos*

---

**CENTRAL GENERAL DE TRABAJADORES DE GUATEMALA**

**CGTG**

**OBSERVACIONES A LA PRIVATIZACION DEL FONDO DE PENSIONES POR  
INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA (IVS), DEL INSTITUTO GUATEMALTECO  
DE SEGURIDAD SOCIAL (IGSS)**

**PROPUESTA DE LA CGTG /IGEFOS**

*Indice*

---

	<b>PAGINA</b>
<b>I. PRESENTACION</b>	<b>25</b>
<b>II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SISTEMA DE ECONOMIA NEOLIBERAL</b>	<b>27</b>
2.1 El Proyecto Neoliberal de Seguridad Social	27
2.2 Seguridad Social y Estabilidad Democrática	28
2.3 El Mensaje de Juan Pablo II	29
2.4 Pronunciamiento de la Central Latinoamericana de Trabajadores, CLAT	29
2.5 La Posición de la Central General de Trabajadores de Guatemala, CGTG	30
<b>III. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA</b>	<b>31</b>
3.1 Avance en la Seguridad Social en el Período Post Revolución de 1944	32
3.2 Relación de dependencia Estado-IGSS	32
3.3 Estructura del actual sistema de Seguridad Social en Guatemala	34
3.4 Financiamiento del sistema de Prevención y Salud en el IGSS	35
<b>IV. LA EFECTIVIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA</b>	<b>37</b>
4.1 Cobertura Nacional	37
4.2 Relación porcentual de Cobertura	37
4.3 Discriminación en la prestación de servicios	38
4.4 Discriminación en la cobertura en relación a la PEA en departamentos con mayoría indígena	38
4.5 Sistema operativo de prestaciones del IVS y EMA	39
<b>V. SINTESIS DE SISTEMAS DE FONDOS DE PENSIONES EN LATINOAMERICA</b>	<b>39</b>
5.1 Sistema Sustitutivo o de Reemplazo Total	39
5.2 Sistema Paralelo o Selectivo	40
5.3 Sistema Mixto	40

---

*Indice*

---

<b>VI</b>	<b>EFFECTOS DE LA PRIVATIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>41</b>
6.1	Efectos Directos	41
6.2	Efectos Indirectos	42
<b>VII</b>	<b>PROPUESTA DE LA CGTG</b>	<b>42</b>
A	Consideraciones de Consenso	44
B	Aspectos fundamentales no aclarados en la propuesta del Gobierno	45
C	Modificaciones propuestas	46
7.1	Observaciones a modificaciones propuestas a la Ley Orgánica del IGSS	47
7.2	Artículos a modificar del Proyecto de Ley de reforma al IGSS propuesto por el Gobierno	48
7.3	Observaciones y propuestas sobre el Proyecto de Ley del Sistema de Ahorro Previsional	50
7.4	Síntesis de las modificaciones propuestas a la Reforma del IGSS presentada por el Gobierno	52
<b>VIII</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>54</b>
	<b>GLOSARIO</b>	<b>55</b>
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>56</b>

## **I. PRESENTACION**

La Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), integrante de la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT), ante el interés del gobierno de la República y de los sectores financieros del país de modificar el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS, hace un llamado a la comunidad nacional y a todas las organizaciones sociales y sindicales para que estén alerta en la defensa de los derechos de los trabajadores, técnicos, campesinos y profesionales.

El sistema propuesto por el gobierno se basa en un régimen de ahorro privado y consiste en la administración por el sector privado de los fondos acumulados por los trabajadores mediante las prestaciones que actualmente se efectúan en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

La propuesta gubernamental básicamente transforma los aportes solidarios en capitalización individual de los afiliados al sistema. Los fondos acumulados serán administrados como negocios rentables, por sociedades anónimas denominadas “Administradoras de Ahorro Previsional, (ADAP)” que recaudará las contribuciones personales (prestaciones) e invertirán los fondos en el mercado de capitales, adicionalmente contratarán un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia de los afiliados.

Las ADAP, cobrarán por administrar los aportes previsionales de los trabajadores sobre la base de comisiones en relación a nivel de salario. El papel del Estado será el de garante en el financiamiento de los beneficios y mediante la Superintendencia de ADAP, dictar normas y fiscalizar el sistema.

La propuesta del gobierno tiende a dejar el sistema de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, (IVS) a cargo de las ADAP y el programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes, (EMA) en otro tipo de sociedades anónimas que, mediante el sistema de seguros y la participación del sector de salud privado atienda a los afiliados. En cuanto a la permanencia y desintervención del IGSS, no se ha definido el rol de este instituto.

La CGTG siguiendo con atención los problemas de la realidad social y la defensa de los intereses de los trabajadores, observa con preocupación que hasta el momento la reforma previsional gubernamental no considera en

primera instancia la vuelta de la autonomía del IGSS ni se está tomando en cuenta la participación de los trabajadores como verdaderos dueños del dinero, en las decisiones ni en el sistema de supervisión. No hay garantía del aporte compensatorio del gobierno una vez implantado el nuevo sistema, sólo existe como antecedente el incumplimiento sistemático a las normas legales que obligan al Estado a efectuar aportes al IGSS, como el principal Instituto Previsional del actual sistema.

La importancia de quiénes y en qué forma supervisarán el nuevo sistema y las posibles transformaciones al IGSS es fundamental. La respuesta debe ser que a los legítimos dueños de los ahorros, esto es a los afiliados al sistema, corresponde estar representados mayoritariamente en el Directorio o Junta Directiva del Organismo Fiscalizador, que a su vez debe tener plenos poderes para regular e intervenir en el funcionamiento de las ADAP.

El Estado por su parte, deberá cumplir con sus obligaciones como parte del tripartismo y como patrono, pues las prestaciones y aportes que le corresponden son sólo deudas.

La CGTG invita a los organismos sindicales, gremiales, cooperativistas, ONG's, universidades, colegios profesionales, etc. a participar activamente en la reforma del Sistema de Seguridad Social de Guatemala. Aportando ideas, elaborando documentos que reflejen sus opiniones y efectuando acciones que hagan factible un gran consenso de voluntades, sin que ello signifique transferir los recursos de los trabajadores a la empresa privada, para mejorar el Sistema de Seguridad Social Nacional sin menoscabar los derechos y conquistas previsionales obtenidos por los trabajadores.



## **II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SISTEMA DE ECONOMIA NEOLIBERAL**

### **2.1 El Proyecto Neoliberal de Seguridad Social.**

El neoliberalismo considera indispensable la sustitución o al menos la limitación del sistema de asistencia social por no coincidir con los postulados de su planteamiento ideológico, económico-político, basado en el rechazo al modelo Keynesiano del Estado-Benefactor, por encontrar perniciosa la interferencia del Estado en todo aspecto que limite en una u otra forma la libertad y nacionalidad del individuo para decidir lo que le conviene y maximizar su propio bienestar, siendo el mercado el instrumento para lograr sus objetivos de bienestar personal. Es su justificación para hacer negocio con un dinero que no es suyo.

Las razones que el neoliberalismo sostiene para prescindir de la acción del Estado en la Seguridad Social, son básicamente:

- a) El debilitamiento del sentido de responsabilidad individual a causa de los sistemas colectivos de protección social.
- b) La disminución del dinamismo económico por las prestaciones patronales, consideradas como impuestos al trabajo, los subsidios estatales y los perjuicios ocasionados al ahorro y a la inversión por los sistemas de jubilación y los altos costos de la seguridad social.

El neoliberalismo acepta que es necesario auxiliar a quienes no pueden valerse por sí mismos, pero esto no se puede generalizar y expandir el sistema porque resulta contraproducente en términos de “eficiencia social”.

Manuel Ayau, el representante más destacado de las ideas neoliberales en Guatemala, sostiene que “de instaurarse un sistema en que lo que impere es la justicia a secas (ni social, ni gremial, corporativa, etc.) los hombres de buena voluntad debiéramos estar dispuestos a reconocer la legitimidad de lo que cada uno obtiene como resultado de su esfuerzo, su talento, su virtud y capacidad personal”.

La solución neoliberal consiste en transferir al sector privado todas las actividades o servicios públicos que el Estado presta incluyendo los Sistemas de Seguridad Social, solidarios y con participación del Estado, a un sistema individual de ahorro previsional sustentado con pólizas de seguros privados, pagadas individualmente por los afiliados, limitándose la política social a asegurar un mínimo vital y verificando la igualdad de posibilidades de ahorro previsional de cada persona enmarcando la “Solución social” dentro del sistema de libre mercado.

En síntesis, la propuesta neoliberal en materia de seguridad social consiste en limitar el sistema porque debilita el sentido de responsabilidad individual; los altos costos de la seguridad social perjudican la competitividad de las empresas, especialmente a nivel internacional; las imposiciones (prestaciones o aportes ) y el pago de las jubilaciones disminuyen el dinamismo económico y perjudican el ahorro y la inversión. Según los neoliberales, es necesario privatizar la seguridad social reduciendo de esta manera la protección obligatoria y aumentando la responsabilidad individual.

Finalmente Luc Hamelinck, deja en claro que “más allá de una protección obligatoria basada en un mínimo vital, los trabajadores serán capaces de asegurarse voluntariamente contra las incapacidades de trabajo, si así lo desean (libertad individual o individualismo) y de los seguros se encargaran organismos privados, porque son más dinámicos que los seguros públicos”.

## **2.2 Seguridad Social y Estabilidad Democrática.**

A partir de la ruptura del sistema democrático en Guatemala en 1954, pasaron 32 años para que se iniciara nuevamente el proceso de democratización del país. En el largo período de gobiernos autoritarios o abiertamente militares, la seguridad social paso a un segundo plano y las reivindicaciones propuestas por las organizaciones de trabajadores fueron rechazadas con violencia y represión, en el mejor de los casos no hubo persecución en contra de los dirigentes pero se ignoraron sus peticiones.

En el período de retorno de los gobiernos democráticos que se inician en 1986, la situación de la seguridad social no cambia y aún se agrava con el

programa de ajuste económico puesto en marcha por los gobiernos democráticos, a sabiendas de la insuficiencia de los “compensadores sociales” y de la necesidad de una reforma al sistema de seguridad social en cuanto a prestaciones y cobertura nacional.

Dentro del contexto del incremento del descontento social al no encontrarse una vía a la solución de los problemas básicos de la población, Josef Thesing, es certero al declarar que “La democracia solo puede sobrevivir si en definitiva desarrolla un concepto y un sistema de justicia social práctica” y coincidiendo con el planteamiento de la CGTG que promueve la participación y el consenso, agrega “a diferencia de otros sistemas, la democracia vive de la legitimación a través del consenso de los involucrados” y la tarea esencial de la política en la democracia consiste en satisfacer las necesidades del hombre y el bien común es la línea directriz de la política democrática verdadera.

### **2.3 El Mensaje de Juan Pablo II**

En la Encíclica “Centesimus annus” el Papa Juan Pablo II define cuál debe ser el papel del Estado respecto a la economía en un sistema de libre mercado; empresa que debe realizarse de dos maneras: Indirectamente, según el principio de subsidiaridad, creando las condiciones favorables al libre ejercicio de la actividad económica encausada hacia una oferta abundante de oportunidades de trabajo y de fuentes de riqueza. Directamente, según el principio de solidaridad, poniendo en defensa de los más débiles algunos límites a la autonomía de las partes que deciden las condiciones de trabajo, asegurando en todo caso un mínimo vital al trabajador.

Lo anterior, es la continuación de la tradicional preocupación de la iglesia por la relación del neoliberalismo, del capital y el trabajo, haciendo presente la obligación del Estado en la búsqueda de la equidad en la distribución de la riqueza.

### **2.4 Pronunciamiento de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)**

Anticipándose a la tendencia de impulsar reformas económicas neoliberales en los países centroamericanos, la CLAT advierte en su oportunidad que “Se tratará de eliminar la legislación laboral y social como

tuteladora y protectora de la parte débil de la relación capital-trabajo y hacer inviable la justicia social como valor normativo que garantice la equidad, para sustituirlos por una aparente ‘libertad individual y de oportunidades’ inspirando de hecho una creciente desigualdad entre el poseedor del poder económico y los que viven de un salario, ya que se institucionaliza la ley del más fuerte”.

Por norma, los derechos básicos de los trabajadores y el sistema de seguridad social están incorporados a la Constitución Política de los países latinoamericanos. La CLAT hace un llamado de alerta señalando que “en algunos países se ha llegado a reformar la Constitución Nacional en aquellos puntos que dicen relación con los objetivos de la ofensiva neoliberal en materia de derechos laborales y sociales”. La CLAT anticipa así, cual será el camino de los propiciadores de un sistema neoliberal total para que la empresa privada se apodere de la administración de los fondos previsionales.

## **2.5 La Posición de la Central General de Trabajadores de Guatemala, (CGTG)**

Consecuente con el mandato recibido de las federaciones, sindicatos y organizaciones sociales que la integran, la CGTG dedica en forma permanente sus esfuerzos en la defensa de los derechos de los trabajadores de todo el país, sin excluir a quienes no estén afiliados o pertenezcan a otras organizaciones sindicales o sociales.

Ante la pretendida reforma del Sistema de Seguridad Social, propuesto por el gobierno de Alvaro Arzú y del Partido de Avanzada Nacional (PAN), que privilegia la creación de un modelo privatizador en el régimen previsional, la CGTG alerta a los trabajadores y en general a toda la sociedad civil sobre la privatización y administración de los fondos de ahorro previsionales que se pretende hacer en perjuicio de sus legítimos dueños, entregando la administración de estos a empresas comerciales cuyo objetivo es el lucro con capital ajeno.

Preocupa a la CGTG que los cambios propuestos al Sistema de Seguridad Social no respeten la Constitución Política de la República dentro de la cual hay limitaciones constitucionales. Además es obligatorio

enmarcarse en el contexto del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz, suscritos entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que en la sección C, numeral 24 propician un sistema de Seguridad Social solidario, autónomo y con mayor presencia nacional. Tanto la Constitución como los Acuerdos de Paz, difieren fundamentalmente del espíritu que da origen al sistema de ahorro previsional propuesto por el Gobierno del PAN.

La CGTG, mantiene y refuerza el concepto sobre subsidiariedad del Estado en el sentido que: “Es la obligación que tiene el Estado-Gobierno de evitar la marginación de los sectores más vulnerables de la población de acceso al desarrollo humano y al progreso socioeconómico”.

### **III. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA**

En la medida que se organizaba y progresaba la República de Guatemala, por necesidad de la población y de acuerdo a las corrientes internacionales, procedentes particularmente de Europa que aportó nuevas ideas, paulatinamente se hacen presentes las primeras iniciativas de protección social a los trabajadores. Lejos están las Leyes de las Indias del siglo XVII en adelante (1635,1680,1851) que tratan de regular las actividades del trabajo en la época colonial y post Revolución Francesa.

En 1877, inicios de la Revolución Liberal en Guatemala, se emite el Reglamento de Trabajadores Jornaleros (Decreto 177). En 1894 se promulga la Ley de los Trabajadores (Decreto 486) que define las obligaciones para el empleador especialmente en lo referente a la asistencia médica y medicinas incorporando la obligatoriedad de la vacuna a todos los trabajadores.

Un avance interesante sucede en 1906 con la incorporación de prestaciones en beneficio de los trabajadores en caso de accidente, asistencia médica y maternidad (Decreto ley 669). Se crea adicionalmente una caja de ahorro obligatoria con participación de empleadores y el Estado. A consecuencia de la falta de recursos para otorgar primeros auxilios en las fincas y lugares aislados en los departamentos, en 1920 se crea la ley del botiquín con implementos de primeros auxilios y vacuna obligatoria,

elementos que debían permanecer en los lugares de trabajo y financiados por cuenta de los empleadores.

En 1932 se hace el primer intento para incorporar la jubilación, pensiones y montepíos e Invalidez, Vejez y Supervivencia. Al no contemplarse organismos de control, esta ley en beneficio de los trabajadores pasa casi desapercibida y se considera inaplicable.

### **3.1 Avance en la Seguridad Social en el Período Post Revolución de 1944**

El avance en la seguridad social se adquiere a raíz de la Revolución de 1944, se manifiesta por mandato de la Constitución de 1945 (artículo 63) que establece el Seguro Social obligatorio que comprende el Seguro contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidente, contribuyendo a las cotizaciones (aportes) los trabajadores, empleadores y el Estado. Consecuencia de lo anterior, el 30 de octubre de 1946 se promulga el Decreto Ley 295 que aprueba la ley orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que aún está vigente.

La creación del IGSS da inicio a una serie de leyes complementarias y acuerdos de la junta directiva del Instituto. En 1949 se acuerda la protección a los accidentes del trabajo que en 1978 se hace extensiva a todo el país; en 1968 se implanta el programa para enfermedad común y en 1969 se crea el programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia, (IVS).

En mayo de 1953 se inicia el programa sobre protección materno-infantil; en 1968 se pone en funcionamiento el programa de protección a la embarazada y maternidad que en 1979 se extiende a diez departamentos del país, incorporándose al departamento de Escuintla en 1989.

En 1979 el programa de IVS se generaliza en todo el país, incluyendo a trabajadores particulares y del Estado.

Paralelamente a la evolución de los servicios del IGSS, se crean otras instituciones y mecanismos de seguridad social en el sector público. En 1966 inicia actividades el Instituto de Previsión Militar (IPM); en 1968 se incorpora al Sistema de Seguridad Social los empleados de las instituciones descentralizadas y finalmente en 1988 se regula la incorporación del sistema de seguridad social de las Clases Pasivas del Estado, (CPE).

### **3.2 Relación de dependencia Estado-IGSS**

Con el inicio de los gobiernos militares y autoritarios de 1954, la ley orgánica del IGSS se modifica en febrero de 1956 (Decreto 5-45) suprimiendo la autonomía administrativa y financiera del Instituto al otorgar al presidente de la República la facultad de nombrar al gerente y subgerente, que sólo

dependerán de la confianza del Ejecutivo, pasando de esta manera el Directorio o Junta Directiva del IGSS a transformarse en una figura decorativa en relación a la toma de decisiones. La actual Constitución Política, promulgada en 1985 y modificada en 1993, no suprime la intervención del Ejecutivo en la administración del IGSS. Al contrario de lo que se esperaba en un sistema democrático, el artículo 183, literal S, no hace diferencia alguna entre los funcionarios públicos y el gerente y subgerente del IGSS, aunque estos últimos no pertenezcan a la Administración Pública.

La injerencia político-partidista y del Estado-Gobierno en perjuicio del normal funcionamiento del IGSS no se ha limitado a la parte administrativa, también ha perjudicado el manejo financiero y de inversiones del Instituto. Uno de los hechos que afectó los fondos de reserva del IGSS fue la intervención de la Junta Monetaria, que en 1986, prohibió que los bancos privados y financieras aceptaran depósitos monetarios del Instituto, obligando a éste a invertir en bonos del Estado con resultados negativos.

Otro aspecto de la sistemática limitación de ingresos que ha sido objeto el IGSS es la autorización legal que el sector público y la empresa privada han obtenido para evitar el pago de cotizaciones en beneficio del IGSS mediante la exención de este aporte en las bonificaciones e incentivos salariales que no son imponibles con lo cual se impide el ingreso al Instituto de alrededor de Q 100 millones anuales.

La relación de interferencia del Estado en el financiamiento del IGSS se agrava aún más, al obligar al Instituto a cumplir el artículo 115 de la Constitución, que se refiere a la “Cobertura Gratuita del IGSS a los jubilados, pensionados y montepiados del Estado en instituciones autónomas y descentralizadas, otorgándoles cobertura total en servicios médicos”. No obstante, el Estado no paga sus prestaciones ni aportes obligatorios desde 1956 acumulando a diciembre de 1995 una deuda superior a Q 1,840 millones a valores corrientes, y por la falta de decisión política de los gobiernos, no se ha legislado para evitar que el sector privado eluda sus responsabilidades respecto a los aportes que debe efectuar en el IGSS. Esto ha tenido como resultado que a diciembre de 1995 el sector privado acumule una deuda de Q 579.5 millones.

### **3.3 Estructura del Actual Sistema de Seguridad Social en Guatemala**

La seguridad social guatemalteca actúa mediante tres ejes principales:

- a) El sector público coordinado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).
- b) El sistema de seguridad social autónomo representado por el IGSS y el régimen de pensiones para las Clases Pasivas del Estado (CPE).
- c) El sistema de salud y seguridad social privado.

#### **a. El Sector Público de Salud y Asistencia Social**

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) es el organismo rector y contralor del sistema de Salubridad Nacional. Está organizado con una estructura administrativa centralizada y un sistema operativo configurado por áreas de salud correspondientes a cada departamento de la República.

Dada la diversidad de Instituciones públicas y privadas dedicadas a realizar actividades inherentes a la salud, el Ministerio de Salud (MSPAS) tiene limitación de recursos para verificar el funcionamiento de las instituciones de salud y dar seguimiento a sus directrices ministeriales. Con frecuencia se generan problemas de coordinación y de eficiencia en la asignación de recursos materiales y humanos.

El organismo responsable de la articulación funcional de todos los sistemas e instituciones del sector salud corresponde al Consejo Nacional de Salud.

El Ministerio de Salud desarrolla sus programas de salud por medio de sus 3,458 puestos de salud, 200 centros de salud y 148 hospitales distribuidos en toda la República.

#### **b. Sistemas de Seguridad Autónomos**

La principal organización de este tipo es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que administra los programas de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), además de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA). Este último programa se desarrolla en 28 hospitales, 14 clínicas y 28 centros de salud.

En este mismo sector se encuentran 16 Instituciones que sumadas al IGSS se encargan de prestar iguales o similares servicios de éste, o en muchos casos solo algunos, pero mantienen su autonomía. El más importante, cualitativa y cuantitativamente es el Instituto de Previsión Militar (IPM), que mantiene su propio régimen de pensiones y de servicios de salud, para lo cual cuenta con cinco hospitales propios.

#### **c. El sector privado**

El sistema privado se dedica a la atención individual en consultorios, clínicas, sanatorios y hospitales. El impulso que en la actualidad tienen los seguros médicos y servicios de salud preparados sobrepasan los 20,000 afiliados.

El sector privado mediante el servicio proporcionado por fundaciones (Fundazúcar, Agrosalud, etc.) y ONG's nacionales y extranjeras que operan en el país, ha sobrepasado de 600 instituciones de este tipo que funcionan de preferencia en los departamentos.

Desde 1994, el sector privado esta impulsando diversos sistemas voluntarios de ahorro para fondos de pensiones y nuevas modalidades de seguros familiares para enfermedad, vida y accidentes.

#### **3.4 Financiamiento del Sistema de Prevenciones y Salud en el IGSS**

El Financiamiento del sistema de IVS de pensiones públicas provienen de las siguientes fuentes:

- 1. Cotizaciones pagadas por los empleadores, los trabajadores afiliados al sistema y el Estado como empleador y tercera parte.**

2. Los ingresos provenientes de las inversiones de las reservas.

3. Ingresos varios de recargos, multas etc.

Como aportes para financiar el programa de IVS el trabajador aporta el 1.5% de su salario y el empleador el 3%, dando un total del 4.5% para el programa, a lo que se agrega teóricamente dado que nunca ha cumplido, el 25% de aporte del Estado para cubrir los gastos por prestaciones.

Al sistema de contribuciones para Enfermedad común, Maternidad y Accidente (EMA), corresponde al trabajador aportar el 2% para enfermedad y maternidad y el 1% para accidentes. El empleador debe cotizar el 4% para enfermedad y maternidad y el 3% por accidente. Al Estado le corresponde el 3% por enfermedad y maternidad pero nunca ha cumplido con la obligación del pago.

**CUADRO No. 1**  
**Cotizaciones en porcentajes (%)**

Programa	Total	Trabajador	Empleador	Estado
Enfermedad y Maternidad	6%	2%	4%	3 N.C.
Accidente	4%	1%	3%	0
IVS	4.5%	1.5%	3%	25% N.C.

En relación de los aportes reales se excluye el Estado que no cotiza. En el financiamiento del sistema de seguridad social del IGSS, los empleadores están aportando el 69% de la cotización y los trabajadores el 31%.

En el caso del programa IVS, los empleadores aportan el 67% de la cotización y los trabajadores el 33%. Respecto a los aportes por accidente, los patrones cotizan el 75% y los trabajadores el 25%, para empleados y empleadores se mantiene la misma proporción que en el IGSS. Los otros 16 sistemas de pensiones públicas si reciben el aporte del Estado vía el presupuesto anual de las instituciones a que pertenecen.

#### **IV. LA EFECTIVIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA**

##### **4.1 Cobertura Nacional**

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia social (MSPAS), estima que a enero de 1996 la cobertura nacional en materia de salud fue de 30%. Por su parte el IGSS, registra la misma fecha una cobertura nacional del 16.3%; el sector privado por su parte aporta un 12% a la cobertura nacional totalizando para el período 1995-1996 el 58.3%.

La Cobertura que el IGSS a logrado alcanzar respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), de 3.172,500, en trabajadores afiliados es de 855,596 a diciembre de 1995, que representa el 27% de la Población Económicamente Activa.

En especial interesa destacar la cobertura del IGSS respecto a la población total, la Población Económicamente Activa y los afiliados.

El máximo de cobertura respecto a la población total se alcanzó entre los años 1986-89 al igual que la PEA. Durante el período 1991-95 la tendencia ha sido una menor cobertura.

##### **4.2 Relación Porcentual de Cobertura**

**CUADRO No. 2**

<b>Año</b>	<b>Población Total</b>	<b>% de Cobertura</b>	<b>P.E.A.</b>	<b>% Cobertura</b>
1991	9,467,028	16.4	2,767,042	28.4
1992	9,744,627	16.1	2,865,477	27.8
1993	10,029,714	16.4	2,954,226	27.9
1994	10,321,975	16.1	3,065,931	27.1
1995	10,619,900	16.3	3,172,502	27.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

#### 4.3 Discriminación en la Prestación de Servicios

La centralización administrativa del país se refleja también en las prestaciones del sistema de seguridad social en los departamentos y especialmente en el área rural, con una incidencia aun más alta en los departamentos con mayoría de habitantes indígenas.

#### 4.4 Discriminación en la cobertura en relación a la PEA en Departamentos con mayoría Indígena

CUADRO No. 3

Departamentos de menor cobertura	Porcentaje sobre la PEA	Departamentos de mayor cobertura	Porcentaje sobre la PEA
Totonicapán	3.8%	Guatemala	69.1%
Huehuetenango	5.8%	Escuintla	60.9%
El Quiché	5.0%	Retalhuleu	40.8%
Petén	5.5%	Izabal	55.1%

Izabal que es un departamento con bajo nivel de población urbana figura con un porcentaje bastante alto de cobertura. Se puede atribuir a la concentración de trabajadores no indígenas en la empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla.

Otro tipo de discriminación para utilizar los servicios de la seguridad social, se produce en los diferentes sectores de actividad económica en que el sector público y los servicios privados tienen un alto índice de cobertura, en desmedro del sector rural. Sucede algo similar en las diferentes ocupaciones en que sólo se afilian al IGSS los asalariados públicos y privados, el resto de la población es reacia a ello. En cuanto a la diferencia de cobertura entre hombres y mujeres las estadísticas nos indican que sólo el 28.7 de las afiliadas son mujeres.

#### **4.5 Sistema Operativo de Prestaciones del IVS y EMA**

En el manejo financiero que permite proporcionar las prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), el programa utiliza el sistema financiero de prima media escalonada, que consiste en la capitalización parcial colectiva, lo que permite acumular una reserva que contribuye a financiar el programa. En todo caso, la reserva acumulada es inferior a la que se forma en un sistema de capitalización plena. Respecto al Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidente (EMA), se utiliza el sistema de reparto simple modificado a fin de producir excedente entre ingresos y gastos el cual forma la reserva técnica.

### **V. SINTESIS DE SISTEMAS DE FONDOS DE PENSIONES EN LATINOAMERICA**

#### **5.1 Sistema Sustitutivo o de Reemplazo Total**

**Ejemplo: Chile, El Salvador, México, Bolivia.**

- Se cierra el sistema antiguo.
- Las Administradoras de Fondos (ADF) son empresas privadas. El trabajador se puede afiliarse libremente y trasladarse entre estas.
- Capitalización Plena e Individual, (CPI).
- Los afiliados nuevos deben entrar al sistema sustitutivo implantado.
- Se aumenta el monto de la contribución. Se puede suprimir el aporte del empleador.
- El Estado cubre gastos de pensiones del sistema antiguo y entrega bono de transferencia.
- Se aumenta la edad para jubilar en todo el sistema. Se puede dejar la misma edad (65 años para hombres y mujeres).
- El bono de reconocimiento lo paga el Estado al nuevo sistema.
- Hay garantía de pensión mínima. En todos los casos el Estado paga la diferencia.
- Para casos de invalidez y muerte, la ADF contrata un seguro, transfiriendo la prima al afiliado.
- Se reajustan las pensiones anualmente, como mínimo el IPC o libremente según el éxito en manejar las inversiones de la ADF. En algunos sistemas no se determina el monto de la pensión.

- Se crea organismo contralor específico.

## **5.2 Sistema Paralelo o selectivo**

**Ejemplo: Perú, Colombia.**

- El Sistema antiguo se reforma, no se cierra.
- La propiedad de la ADF, puede ser pública, privada, cooperativa, mutual, sindical, etc. Se ingresa libremente o se fijan plazos de incorporación.
- Capitalización plena e individual.
- La edad de los afiliados varía. Los menores de 40 años se afilian obligatoriamente al nuevo sistema.
- Los nuevos afiliados pueden ingresar al sistema público reformado o a una Administradora de Fondos.
- Se aumenta la edad para jubilar en ambos sistemas.
- Las prestaciones de los trabajadores y empleadores se aumentan.
- Los bonos del Estado pagan intereses.
- Hay pensión mínima en ambos sistemas. El Estado paga la diferencia.
- Para atender los casos de invalidez y muerte, se contrata un seguro cuya prima se transfiere al afiliado. Las pensiones se reajustan, IPC o promedios de distribución de utilidades de las inversiones.
- Se crea un organismo contralor específico.

## **5.3 Sistema Mixto**

**Ejemplo: Argentina y Paraguay**

- Sistema antiguo se reforma, no se cierra y compite con las ADF.
- Las ADF pueden ser de propiedad pública, privada, bancos, sindicatos, etc.
- La Capitalización es Plena e Individual, (CPI).
- El afiliado se puede trasladar del sistema público al privado y viceversa. En algunos sistemas mixtos hay límite de edad o plazos para trasladarse al nuevo.
- Los nuevos afiliados pueden escoger entre el sistema público reformado y el nuevo.
- Los aportes de trabajadores y empleadores se mantienen igual.
- El Estado cubre el déficit en el programa antiguo reformado y paga la transferencia al nuevo.

- Se aumenta la edad de jubilación para hombres y mujeres.
- Prestación compensatoria en el sistema antiguo y aporta intereses en el sistema nuevo.
- Hay algunas variables y combinaciones.
- Hay pensión mínima asegurada en el sistema público reformado para invalidez y muerte, se contrata seguro.
- Ajuste de pensiones según número de afiliados y estado de utilidades en las colocaciones.
- Se crea organismo contralor específico.

#### **VI. EFECTOS DE LA PRIVATIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA.**

El cambio del sistema de seguridad vigente a un sistema caracterizado por su adaptación al esquema neoliberal de la seguridad social, afecta tanto a la economía del país como a la relación del trabajador con la seguridad social.

##### **6.1 Efectos Directos**

- a) Se transforma un sistema de seguridad social solidario en otro individual.
- b) El reajuste de las cotizaciones, se incrementa en mayor porcentaje en el aporte de los trabajadores debido a las altas comisiones por el manejo de cuentas y primas de seguro.
- c) La marginación de un gran sector de la población al sistema propuesto, dependiendo del modelo aplicado según la experiencia de otros países, por el bajo nivel de salarios y la falta de voluntad política de cambiar los mismos.
- d) La exclusión de los dueños de los ahorros, en la administración de sus cotizaciones previsionales.
- e) La separación definitiva de los sistemas IVS y EMA, que actualmente se complementan en una sola institución.
- f) Desaparecen todos los otros sistemas previsionales del sector público civil, incrementando la intervención del Estado en la administración del Instituto Guatemalteco de Seguridad (IGSS), privándolo definitivamente de su autonomía.
- g) Se eleva en 5 años el tiempo mínimo para acogerse a jubilación. De 60 años se eleva a 65 para los hombres y de 55 a 60 años para las mujeres.

## **6.2 Efectos Indirectos**

- a) Los ahorros previsionales provenientes de la cotización de los empleadores y trabajadores, son captados por empresas privadas para su administración.
- b) La acumulación de fondos proveniente de los fondos previsionales, impulsan el mercado de valores y la inversión privada, sin participación de los trabajadores y empleadores que cotizarían al nuevo sistema.
- c) El Estado deberá hacerse cargo de compensar al trabajador afiliado que no alcance con sus aportes necesarios para lograr jubilaciones mínimas.
- d) De mantenerse el modelo, será el IGSS la institución que prestará servicios de salud directamente o a través de empresas privadas a quienes se les transferirá la atención médica del afiliado.
- e) Se transforma la estructura del IGSS y la constitución de su Directorio o Junta Directiva, pasando a ser tripartita, sin mayoría de los trabajadores y empleadores cotizantes y con dependencia directa del poder Ejecutivo.

## **VII. PROPUESTA DE LA CENTRAL GENERAL DE TRABAJADORES DE GUATEMALA (CGTG), SOBRE LA REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PROPICIADA POR EL GOBIERNO DE GUATEMALA.**

Después de 50 años de vigencia del sistema de seguridad social a través del funcionamiento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, (MSPAS) y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, (IGSS), ha quedado de manifiesto que no se cumplió con lo planeado ni las expectativas a largo plazo que dieron origen al sistema. La falta de cobertura nacional, la ineficiencia administrativa y la debilidad financiera constituyen una realidad evidente, aunque el contexto sociopolítico actual es muy diferente al que dio origen al IGSS, no por ello se pueden borrar arbitrariamente las conquistas sociales de los trabajadores, solo por el hecho que se desea hacer cambios estructurales de corte neoliberal sin otro objetivo que fomentar la participación de la empresa privada.

Para la CGTG, el IGSS aún no ha terminado el rol que le fija la Constitución Política de la República, en cuanto a proporcionar seguridad social y servicios de salud a todos los trabajadores del país,

fundamentalmente porque el Estado no ha cumplido con el mandato de dejar al IGSS independiente de la tutela del Ejecutivo y proporcionar los recursos financieros que le corresponde como empleador y como Estado, coincidiendo con la empresa privada en lo que a moratoria de cotizaciones, cifras que en conjunto superan los Q 2,400 millones acumulados en el primer trimestre de 1997, a valores corrientes.

De esta forma el incumplimiento de la parte patronal y estatal es uno de los factores importantes que impide desarrollar adecuadamente los servicios que el IGSS proporciona a sus afiliados e impide ampliar la cobertura de servicios a nivel nacional.

La propuesta básica de la CGTG consiste en transformar al IGSS modernizándolo y convirtiéndolo en una institución ágil y actualizada, al mismo tiempo que se le devuelva su autonomía, administrativa y financiera.

Lo anterior nos lleva a fomentar una profunda reforma estructural y operativa en el IGSS, antes que se vea forzado a desaparecer por el interés de grupos de presión económica que desean implantar el sistema de capitalización individual en la seguridad social como un negocio privado y no como un servicio público, dejando abierta las posibilidades para la privatización de los servicios de salud, en base a la aplicación de modelos extranjeros.

Para hacer efectiva la reforma previsional propuesta por el gobierno es necesario modificar en primer lugar la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y con la nueva estructura hacer efectiva la implantación del Sistema de Ahorro Previsional que da origen a las Administradoras de Ahorro Previsional (ADAP).

Las ADAP, instituciones privadas con fines de lucro se encargarán de invertir los ahorros de los afiliados dentro de un esquema de ahorro individual y evitando todo compromiso directo entre las Administradoras de Ahorro y las Asociaciones u Organizaciones de Cotizantes, no comprometiéndose en ninguna forma a obtener una rentabilidad mínima de los ahorros previsionales y reservándose libertad absoluta para manejar los gastos de funcionamiento, administración y de publicidad. Situación que

**eleva notablemente los costos administrativos que deberán asumir los ahorrantes.**

**A. Consideraciones de consenso.**

Para nadie es un secreto en Guatemala que el IGSS, a pesar de las justificaciones por la injerencia del gobierno y las cotizaciones millonarias que se le adeuda, debe ser actualizado a objeto de mejorar su funcionamiento administrativo y operacional elevando el nivel de los servicios que otorga y lograr cobertura nacional en la prestación de sus servicios.

Por otra parte, es de conocimiento público que Guatemala es un país de escaso ahorro interno y que por tanto la inversión generada con recursos nacionales esta en un nivel muy bajo.

En base a lo anterior, existe consenso preliminar entre los representantes de las organizaciones sociales incluyendo la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), sobre la idea de legislar para mejorar tanto el funcionamiento de la Seguridad Social como el ahorro interno que posibilite la inversión y por ende incrementar las fuentes de trabajo y el desarrollo económico.

La CGTG, considera este consenso sobre las siguientes bases:

1. Es necesario mejorar el sistema de seguridad social modernizando y readecuando el funcionamiento del IGSS, con el objeto de obtener prestaciones acordes con las necesidades actuales de los trabajadores, al mismo tiempo que servicios médicos mas eficientes. Lo anterior conduce a propiciar un nuevo sistema administrativo y financiero para el IGSS.
2. Para que el IGSS funcione adecuadamente y cumpla el rol que le señala la Constitución Política de la República, deberá recuperar su autonomía y lograr que el Estado y los empresarios cumplan con el pago de las cotizaciones correspondientes a los salarios de los trabajadores.
3. La administración de los ahorros de los afiliados al Sistema de Seguridad Social, debe ser eficiente y devengar intereses a beneficio de los cotizantes, quienes podrán acumular recursos que se reflejarán en mejores jubilaciones e indemnizaciones.

4. La acumulación de fondos provenientes de las cotizaciones de los afiliados al sistema, aumentará el ahorro interno y por tanto la inversión, los puestos de trabajo, el ingreso nacional, el PIB y la recaudación de impuestos; creándose un círculo virtuoso, según el gobierno. Funciones que puede desarrollar el IGSS en exclusividad o compitiendo con la empresa privada, que en Guatemala no se caracteriza por su eficiencia y tradicionalmente recurre a franquicias, monopolios o leyes especiales para no tener competidores nacionales o extranjeros.

**B. Aspectos fundamentales no aclarados en la propuesta del Gobierno.**

El Proyecto de Reforma del IGSS presentado por el ejecutivo, no devuelve la autonomía al Instituto y además incrementa la injerencia del gobierno en su administración.

Desde el punto de vista económico y político, se considera muy delicado y peligroso para el equilibrio social la reforma propuesta por el Ejecutivo, dado el hecho que el gobierno evita deliberadamente diseñar controles verdaderamente efectivos sobre la enorme concentración económica financiera que se produce a través de las Administradoras de Ahorro Previsional, olvidándose del principio de subsidiaridad que públicamente dice sustentar al desplazar a las organizaciones sociales y estatales de la supervisión sobre el manejo de tan cuantiosos recursos.

Otro aspecto que trata de obviar la propuesta de Gobierno, es la influencia política que tendrán estas Administradoras de Fondos, al no incluir controles efectivos en sus relaciones con las agencias publicitarias y que, dada la experiencia actual, gravitan sobre la estructura de los partidos políticos gobernantes y organismos del Estado.

Entre los aspectos que se deberán aclarar por el Ejecutivo y el Legislativo, cuando el proyecto de ley pase a discusión, entre otros la CGTG, señala:

1. La propuesta del gobierno en general y el proyecto de ley que crea las Administradoras de Ahorro Previsional (ADAP), en particular, excluyen la participación real de los trabajadores y empleadores que aportan los fondos de ahorro, en la administración de los mismos. En este sentido el

proyecto del gobierno crea las condiciones para una mayor polarización y concentración de la riqueza en ciertos sectores financieros del país.

2. Las ADAP, empresas privadas con fines de lucro, administrarán antes de los cinco años de funcionamiento miles de millones de quetzales, además de controlar empresas captadoras de afiliados, empresas publicitarias, compañías de seguros, adquiriendo un enorme poder de inversión interna y externa, en un ámbito de acción creado por el actual Gobierno que las exime de todo tipo de control real.
3. A las ADAP no se les exige asumir responsabilidades sobre rentabilidad mínima de los fondos aportados por los afiliados y los bienes generados por sus inversiones no pertenecen a los afiliados sino a los accionistas propietarios de las Administradoras de Ahorros Previsionales.

Lo anterior, por las características de nuestra estructura socioeconómica y política, otorgará a las ADAP una enorme influencia en las futuras decisiones políticas que darán el marco jurídico para lograr modificaciones al sistema en favor de grupos de presión económica al que pertenecen o pertenecerán sus propias empresas formadas con capitales provenientes de los ahorros de los trabajadores ( menores impuestos, paralización de cualquier cambio en la tenencia de la tierra o redistribución de la riqueza, evasión tributaria, exenciones, franquicias, exclusividades monopólicas, medidas proteccionistas etc.)

#### **C. Modificaciones propuestas.**

Referente a principios y características presentados en el documento del Gobierno, se pueden modificar algunas de las propuestas, dado que es una declaración de principios y por tanto el Ejecutivo tendrá que justificar el porqué se evita sistemáticamente la participación de los trabajadores y empleadores en la administración del IGSS, la Superintendencia de Ahorro Previsional y de las propias ADAP, no obstante ser los cotizantes los dueños del capital.

Es necesario que el proyecto de ley sea consecuente con lo afirmado por el gobierno y que el rol fiscalizador del IGSS y por tanto que todo el

sistema de seguridad social este bajo la responsabilidad de los trabajadores y de los empleadores que cotizan al IGSS.

Según la propuesta del Ejecutivo, se puede comprobar fehacientemente que se pretende mantener politizado el IGSS a través de las modificaciones propuestas en su proyecto de ley.

La Central General de Trabajadores de Guatemala, (CGTG) referente al documento “Principios y Características” presentadas por el gobierno, propone las siguientes modificaciones:

Pag. 2 numeral 3. La “Participación de los trabajadores en la toma de decisiones” debe ser real y estar representada al igual que los empleadores y sin interferencias del Ejecutivo, en la Junta Directiva del IGSS, en la elección de los Superintendentes, en el Directorio o Junta Directiva de las ADAP. Empleadores y trabajadores son quienes aportan el capital a todo el sistema.

Pag. 2 numeral 4. En concordancia con los fundamentos del esquema de la modernización del Estado propuesto por el gobierno, “este no debe arrogarse funciones que puedan ser desempeñadas por los propios ciudadanos individual o libremente asociados”. Por lo mismo, proponemos que los empleadores y trabajadores, dueños de los ahorros que se aportan al sistema, sean quienes administren mayoritariamente el IGSS y tenga representación al menos paritaria en las ADAP.

Pag. 3 numeral 4. “Regulación y supervisión estatal”. Para una total transparencia, los Superintendentes deberán ser propuestos por el Ejecutivo y elegidos por los dos tercios de los diputados al Congreso de la República.

#### **7.1 Observaciones a modificaciones propuestas a la Ley Orgánica del IGSS**

Se puede modificar algunas de las propuestas del Gobierno, presentadas en el documento “Principios y Características de la Reforma al Sistema de Seguridad Social” incrementando la participación de los trabajadores y empleadores que son los que aportan los fondos de Ahorro Previsional al IGSS. Si el gobierno es consecuente con sus principios y con la subsidiaridad que debe mantener el Estado, es un derecho de los

*Carlos Valle Soto*

---

**trabajadores y empleadores tener un mayor control en la Dirección del IGSS y por ende en todo el Sistema de Seguridad Social.**

**El gobierno no puede pretender mantener politizado el IGSS, que será según lo propuesto en su Proyecto de Reforma, el Instituto Rector del nuevo sistema de Seguridad Social a través de la Superintendencia de Ahorro Previsional.**

**7.2 Artículos a modificar del proyecto de Ley de Reforma al IGSS, propuesto por el Gobierno:**

**Modif. artículo 4. Párrafo 1. “La Directiva del IGSS se integrará por siete miembros distribuidos así: cinco miembros titulares y dos superintendentes”.**

**Modif. artículo 4. Párrafo 2. Se sugiere que los miembros titulares y suplentes sean propuestos por:**

- a) Federaciones, confederaciones y sindicatos de trabajadores.**
- b) Gremiales y sindicatos de empresarios (empleadores)**
- c) Organismo Ejecutivo.**

**Los trabajadores y los empleadores tendrán dos representantes respectivamente y uno el gobierno.**

**Modif. Artículo 4. Numeral 2. El Congreso de la República deberá elegir a dos representantes de las listas presentadas por empleadores y trabajadores y a un representante por parte del gobierno para integrar la Junta Directiva del IGSS. El Ejecutivo se limitará a ratificar lo aprobado por el Congreso. Si a los 15 días no se publica el acuerdo gubernativo en el Diario de Centro América, el Congreso de la República lo hará directamente.**

**NOTA: Se suprimen los numerales 3 y 4 de la propuesta del gobierno.**

**Modif. Artículo 5. Se mantiene la rotación por sorteo en los cargos de la Junta Directiva entre los representantes de cada sector. El representante del Ejecutivo sólo actuará como vocal.**

**Modif. Artículo 7. La duración de los miembros titulares y suplentes de la Junta Directiva será de tres años.**

**Modif. Artículo 8. Letra c) suprimir “del Estado seglar”.**

**NOTA: Los pastores evangélicos, sacerdotes y militares podrán ser elegidos.**

**Letra e) Definir a que tipo de “independencia de criterio” se refiere. Es preferible suprimir el punto.**

**NOTA: Criterio político, religioso, filosófico, etc.**

**Modif. Artículo 9. Cambiar por: “El Congreso de la República, por medio de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, convocará al sector que no tenga representación, para que presente al Congreso la lista de candidatos que le corresponda, dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor de diez días”.**

**El mismo procedimiento deberá utilizarse cuando venza el período de algunos de los miembros titulares o cuando renuncie o sea separado del cargo por causa justificada.**

**Modif. Artículo 11. Letra e) cambiar por: “Que por lo menos cinco miembros de la Junta Directiva del IGSS soliciten la remoción etc.”.**

**Modif. Artículo 16. Final del primer párrafo, se cambia por: “que para cada cargo elaboren de común acuerdo la lista para proponer los representantes de los empleadores, trabajadores y del gobierno, en la Junta Directiva del IGSS”.**

**Modif. Artículo 16 bis. Letra f) agregar: “en concordancia con las Leyes del Trabajo”.**

**Modif. Artículo 18. Primer párrafo tercera línea: “Se cambia seis por cuatro años”.**

**Ultimo párrafo, se cambia por: “en caso de renuncia o ausencia definitiva, la Junta Directiva del IGSS presentará al Congreso la lista de postulantes a Superintendente. Al aprobarse la nominación con los dos tercios de los parlamentarios, se enviará al Ejecutivo para su promulgación. Si a los diez días no se envía el Decreto al Diario de Centro América para su publicación, el Congreso asumirá la responsabilidad de publicar el acuerdo”.**

**Modif. Artículo 24. Agregar: “Los Directores y Superintendentes que tomen parte activa en campañas políticas partidistas, deben ser removidos de su cargo”.**

**Modif. Artículo 31. Mantener lo dispuesto en la Ley original, letra c) “suma destinada a gastos de entierro”.**

**Modif. Artículo 40. Agregar: “los funcionarios responsables de asignar los fondos provenientes del Presupuesto nacional de Ingresos y Egresos de la Nación como empleadores tendrán responsabilidad penal”.**

**Modif. Artículo 33. Se mantiene el original de la Ley del IGSS.**

**7.3 Observaciones y Propuestas sobre el Proyecto de Ley del Sistema de Ahorro Previsional.**

**Título III.**

**Cap. II. Artículo 30. “Comisiones: Suprimir las comisiones sobre ahorro o manejo de cuenta”.**

**NOTA: Los Bancos del sistema no cobran comisión cuando los depósitos son de ahorro a largo plazo.**

**Título IV. De las Administradoras de Ahorro Previsional.**

**Cap. I. Constitución de las ADAP.**

**Artículo 41. Se proponen dos alternativas para modificar la propuesta del gobierno y que pretenden dar mayor transparencia al Sistema de Previsión Social:**

**Alternativa 1. Las Administradoras de Ahorro Previsional, se formarán como sociedades privadas sin fines de lucro, con participación paritaria en el Directorio o Junta Directiva de las mismas de representantes del IGSS, previamente reformado, y de los inversionistas privados.**

**Alternativa 2. Las ADAP se formarán como sociedades anónimas de capitales variables y estructurados como empresas mixtas en que el 50% del capital pertenecerá al IGSS, quien tendrá representación proporcional en el Directorio o Junta Directiva de las mismas.**

**Artículo 44. Para ser consecuente con el propósito de participación en la administración de sus ahorros previsionales, a través del IGSS, los**

propietarios deberán suprimir la palabra “nacionales” de la tercera línea del segundo párrafo del artículo 44.

Artículo 48. Agregar : “La mitad de los miembros del Directorio o Junta Directiva de las ADAP, representarán los intereses de los ahorrantes y serán designados por la Junta Directiva del IGSS en proporción al 50% del capital social de que es propietario el Instituto”.

Artículo 58. Dado que la afiliación a las ADAP es obligatoria y que todos los beneficios otorgados por ellas son los mismos, de acuerdo a lo dispuesto por la ley, y que los altos costos que tiene la publicidad disminuye la rentabilidad de los ahorros previsionales. Se reemplaza este artículo por el siguiente:

“La Superintendencia de Ahorro Previsional, dará a conocer periódicamente por los medios de comunicación social, las posibles ventajas del sistema y el nombre y ubicación de todas las ADAP”.

Artículo 81. Las Agencias Clasificadoras de Riesgo constituidas en otros países y que cumplen los requisitos exigidos por el mercado de valores local, no necesitan estar supeditadas a otras clasificadoras de riesgo, por importante que sea el país de origen. Por lo anterior se modifica el párrafo de la letra c) de este artículo suprimiendo las siguientes frases: “y en los cuales al menos el 10% del capital accionario pertenezca a una de las agencias clasificadoras internacionales a que se hace mención en la letra b) de este artículo”.

NOTA: Se refiere al registro de afiliación de “Securities and Exchange Commission (SEC)”.

Artículo 111.

La expectativa de vida del guatemalteco al nacer es de 64 años (INE/PNUD). Al estratificar la población, más del 60 % de la PEA pertenece al sector rural, donde la pobreza sobrepasa el 82%.

En este sector que equivale a mas del 75 % de la población, la esperanza de vida es mucho menor, resultando doblemente discriminatorio elevar a 65 años la edad para jubilar por vejez u obtener otras prestaciones.

**Se propone que el límite para jubilar sea de 60 años como en la actualidad.**

**Artículo 115.**

**Propone: Utilizar la referencia de 60 años de edad, en todos los artículos del Proyecto donde figuran 65 años.**

- 7.4 Síntesis de las modificaciones propuestas a la Reforma del IGSS presentada por el Gobierno.**
- I. Se debe respetar el mandato Constitucional y los Acuerdos de Paz, devolviendo la autonomía total al IGSS.**
  - II. El Estado Gobierno deberá cumplir con los aportes y cotizaciones que la ley señala a favor del IGSS. El Ministro de Finanzas, las municipalidades y empresa privada serán responsables ante la ley del incumplimiento en el pago y retención indebida de los fondos de los trabajadores.**
  - III. Plena autonomía financiera para que el IGSS maneje su presupuesto de inversión en el mercado de capitales.**
  - IV. Penalización del incumplimiento de la parte patronal en las empresas privadas por mora usufructo y no pago de las cuotas de los trabajadores.**
  - V. Publicación de los nombres de las entidades o empresas morosas y el monto de su adeudo, para que los trabajadores puedan supervisar a los empleadores morosos que les perjudican en sus relaciones con el IGSS limitándoles sus servicios para los cuales se les retuvo parte de sus salarios.**
  - VI. Revisión y modificación del sistema de cálculo de las jubilaciones y otros beneficios que el IGSS presta a sus afiliados, a objeto de hacerlo más expedito.**
  - VII. Obligación del IGSS de llevar cuentas individuales de los aportes de los afiliados, a objeto de tener un mejor control y facilitar el proceso de jubilación.**
  - VIII. Anular todo tipo de excepción que autorice a cualquier institución pública o privada la no cotización en el IGSS.**
  - IX. Separar contablemente los programas de IVS y EMA.**
  - X. Ampliación de la cobertura geográfica y del número de afiliados facilitando la incorporación del sector informal, servicios domésticos y a todo**

**trabajador sin impedimento en cuanto al número de personas que trabaja con el mismo empleador.**

**Los objetivos básicos de la propuesta de las organizaciones de los trabajadores son:**

- 1. Ampliar la cobertura de atención del IGSS a todos los trabajadores del país sin distinción.**
- 2. Eliminar privilegios e integrar a las clases pasivas del Estado (CPE).**
- 3. Reforzar los vínculos del IGSS con el MSPAS, para coordinar esfuerzos, con una mejor administración de recursos evitando la duplicación de funciones.**
- 4. Incorporar la modalidad de capitalización individual, combinando el régimen de prima media escalonada (sistema de reparto y el sistema de capitalización), dando libertad de elección a los afiliados.**

## **VIII. CONCLUSIONES**

- Hay consenso que el sistema de seguridad social de Guatemala debe ser reformado pero los dueños de los Fondos Previsionales, que son los trabajadores, deben estar representados mayoritariamente en el IGSS, para resguardo de sus intereses.
- Existe consenso entre el sector sindical, Institutos de Investigación de las Universidades y otras instituciones especializadas, que el sistema de seguridad social de Guatemala debe ser más eficiente y asegurar una mejor rentabilidad al Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS). Lo anterior no significa que para ello el sistema de seguridad social se transforme en un negocio privado. Lo que se necesita es una reforma al IGSS y el cumplimiento del Estado y los empresarios privados en cuanto a integrar las cotizaciones que pertenecen a los trabajadores.
- Se reconoce la capacidad administrativa y financiera del sector privado sobre la base del lucro, por lo mismo no debe participar en forma discrecional en la prestación de servicios públicos, porque estos pierden su naturaleza y al ser considerados negocios particulares.
- Es necesario reforzar las leyes que eviten la evasión de aportes de seguridad social.
- Deben permanecer en la Junta Directiva del IGSS solo los representantes de los sectores vinculados directamente, esto es los trabajadores, los empleadores y el Estado.
- El mecanismo propuesto por el gobierno en la ley que modifica el sistema de seguridad social, solo refuerza la intervención estatal y favorece discriminatoriamente la privatización de la seguridad social, excluyendo la participación administrativa y el control de los cotizantes en el destino que se dará a sus ahorros previsionales.

Guatemala, agosto de 1997

**Carlos Valle Soto**  
Consultor /Igefos

## GLOSARIO

<b>ADAP</b>	<b>Administradoras de Ahorros Previsionales</b>
<b>ADF</b>	<b>Administradoras De Fondos</b>
<b>ASIES</b>	<b>Asociación de Investigación y Estudios Sociales</b>
<b>CEUR</b>	<b>Centro de Estudios Urbanos y Regionales</b>
<b>CGTG</b>	<b>Central General de Trabajadores de Guatemala</b>
<b>CIEDLA</b>	<b>Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano</b>
<b>CIEN</b>	<b>Centro de Investigaciones Económicas Nacionales</b>
<b>CLAT</b>	<b>Central Latinoamericana de Trabajadores</b>
<b>CPE</b>	<b>Clases Pasivas del Estado</b>
<b>CPI</b>	<b>Capitalización Plena e Individual</b>
<b>EMA</b>	<b>Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidente</b>
<b>FLATES</b>	<b>Fondo Latinoamericano de Estudios Sociales</b>
<b>IDIES</b>	<b>Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales</b>
<b>IGSS</b>	<b>Instituto Guatemalteco de Seguridad Social</b>
<b>INE</b>	<b>Instituto Nacional de Estadística</b>
<b>IPC</b>	<b>Índice de Precios al Consumidor</b>
<b>IPM</b>	<b>Instituto de Previsión Militar</b>
<b>IVS</b>	<b>Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia</b>
<b>MSPAS</b>	<b>Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social</b>
<b>ONG</b>	<b>Organización No Gubernamental</b>
<b>PAN</b>	<b>Partido de Avanzada Nacional</b>
<b>PDH</b>	<b>Procuraduría de los Derechos Humanos</b>
<b>PEA</b>	<b>Población Económicamente Activa</b>
<b>PIB</b>	<b>Producto Interno Bruto</b>
<b>PNUD</b>	<b>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo</b>
<b>SEC</b>	<b>Securities and Exchange Commission</b>
<b>SMIGSS</b>	<b>Sindicato de Médicos del IGSS</b>
<b>UFM</b>	<b>Universidad Francisco Marroquín</b>
<b>UGT</b>	<b>Unión Guatemalteca de Trabajadores</b>
<b>URL</b>	<b>Universidad Rafael Landívar</b>
<b>URNG</b>	<b>Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca</b>
<b>USAC</b>	<b>Universidad de San Carlos de Guatemala</b>

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

**Asamblea Nacional  
Constituyente**

*Constitución Política de la República de Guatemala.* CENALTEX,  
Guatemala: 1986.

**ASIES**

*Seguridad y Previsión Social.* Guatemala: 1995.

**Ayau, M.**

*Cómo elevar el nivel de vida.* UFM, Guatemala: 1987.

**CIEN**

*La Revolución de la Pensiones: El Sistema de Cuenta Individual.* Carta  
Económica No. 153, Guatemala: 1995.

**CLAT**

*Lo social, clave del Desarrollo Humano.* FLATES, Caracas: 1993.

**CLAT**

*Neoliberalismo y Movimiento de los Trabajadores.* FLATES, Caracas:  
1994.

**Comisión de Reforma  
Previsional, Guatemala**

*Proyecto de Ley del Sistema de Ahorro Previsional.* Vicepresidencia  
de la República, Guatemala: 1997.

**Fundación Friedrich  
Ebert**

*La Seguridad Social en Guatemala: Diagnóstico y propuesta de  
reforma.* Fundación Friedrich Ebert, Guatemala: 1997.

**Hamelinck, L.**

*Seguridad Social y Estabilidad Democrática.* CIEDLA, Buenos Aires:  
1995.

**IDIES**

*Caracterización del Sistema de Pensiones Públicas de Guatemala.* IDIES, URL. Guatemala: 1997.

**IGSS**

*Ley Orgánica. Decreto 295.* Departamento de Relaciones Públicas IGSS, Guatemala: 1991.

Lachmann, W. y H. Jürgen

*Seguridad Social en la Economía Social de Mercado.* CIEDLA, Buenos Aires: 1995.

Letona, J.

*La afiliación obligatoria de todos los trabajadores al Régimen de Seguridad Social.* USAC, Guatemala: 1988.

Ministerio de Salud

Pública de Chile

*Atención en la Salud en Chile.* Artes Gráficas, Santiago de Chile: 1996.

Pablo II, J.

*Centesimus annus.* URL, Guatemala: 1994.

**PDH**

*Acuerdos de Paz.* Guatemala: 1997.

**SMIGSS**

*Documento al Vicepresidente de la República.* SMIGSS, Guatemala: 1997.

Superintendencia de

Administración de Pensiones

*El Sistema chileno de Pensiones.* Prisma, Santiago de Chile: 1996.

Thesing, J.

*Para la Democracia y la Justicia Social.* Buenos Aires: 1994.

Velásquez, E.

*El Régimen de Seguridad Social en Guatemala.* CEUR, USAC. Guatemala: 1996.

---

*CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES*  
*--CEUR--*

*UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA*  
*--USAC--*

Edificio S-11; Tercer nivel  
Ciudad Universitaria, 01012  
Ciudad de Guatemala, Guatemala  
Centro América

Teléfono /FAX  
(502) 2476-9853  
(502) 2476-7701  
(502) 2443-9500  
Ext. 1155 y 1694

Correo electrónico:  
[usaceur@usac.edu.gt](mailto:usaceur@usac.edu.gt)

<http://ceur.usac.edu.gt>