



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

# Previsiones para el sistema de pensiones

Julio Suárez

Guatemala, marzo 2023

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN  
Y CONSULTORÍA ECONÓMICA

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2023  
10a. Calle 7-48, zona 9.  
PBX: 2201-6300  
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt  
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

**Autor**  
Julio Suárez

**Equipo de investigación DICE**  
Pedro Prado  
José Alvizures

**Corrección estilo**  
Ana Lucía Blas

**Diseño y diagramación**  
Cesia Calderón

**Imágenes e ilustraciones**  
freepik.com bajo licencia premium

La investigación y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS). Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada 3.0 Unported.

 /asiesgt

 @ASIES\_GT

 /ASIESGTNew



**DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN  
WWW.ASIES.ORG.GT**

**GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA  
PUBLICACIÓN DE ASIES.**

SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y ACTIVIDADES, LE INVITAMOS A REGISTRARSE CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.

## Índice

<b>I. Antecedentes .....</b>	<b>3</b>
A. Características de la población.....	4
B. Empleo .....	6
C. Deuda del Estado al IGSS.....	7
D. Revisión de los parámetros para las prestaciones de los sistemas de pensiones.....	8
<b>II. Planes de pensiones en Guatemala .....</b>	<b>9</b>
A. Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) del IGSS.....	9
B. Ley de clases pasivas.....	11
C. Instituto de Previsión Militar (IPM) .....	11
D. Aporte económico al adulto mayor .....	12
<b>III. Algunas reflexiones sobre los sistemas de protección social en Guatemala.....</b>	<b>13</b>
<b>IV. Recomendaciones .....</b>	<b>15</b>
<b>V. Referencias.....</b>	<b>16</b>

## I. Antecedentes

---

Guatemala cuenta con una población de 17.4 millones de habitantes, y su nivel de pobreza para 2020 asciende a 52.4 % (Banco Mundial, 2022); al igual que en muchas economías, la población adulta mayor está aumentando y aunque el porcentaje sigue siendo bajo, se requiere de políticas públicas que contribuyan a que dicho grupo poblacional viva en condiciones dignas y se minimicen los riesgos de que viva en condiciones de pobreza. Los niveles de pobreza en Guatemala demandan retos importantes para su reducción, como mejorar las condiciones de bienestar mediante aumentos del gasto en salud, educación e infraestructura, y una preocupación latente sigue siendo el sostenimiento financiero de los sistemas de pensiones y los programas de protección del adulto mayor.

En Guatemala algunos de estos programas han logrado sostenerse financieramente por las características de la población, aunque muchos países con programas similares han quebrado o han llegado a convertirse en grandes riesgos fiscales para sus gobiernos. En efecto, Guatemala aún cuenta con una alta población de jóvenes con trabajo formal que cotiza al régimen o sistema de pensiones respectivo, lo cual permite pagar las pensiones de las personas mayores en el régimen de clases pasivas; en los otros sistemas de pensiones se constituyeron fondos que reciben las aportaciones de los afiliados y se gestionan mediante programas de inversión que generan rendimientos y forman parte de las reservas técnicas que se utilizan para el pago de pensiones futuras. Sin embargo, estos sistemas comienzan a evidenciar dificultades financieras por la disminución de las tasas de natalidad y el aumento de las expectativas de vida de la población, por la falta de revisión de los parámetros o requisitos para obtener los beneficios del programa, por la deuda del Estado al seguro social, por la no existencia de una relación directa de lo que se aporta y lo que se recibe, por el bajo interés tanto de empleadores como trabajadores de aportar o aumentar los aportes a los planes de pensiones, por el aumento del sector informal en la economía y por los intereses políticos para favorecer a ciertos grupos de trabajadores que no aportan a ningún programa o aportan apenas el equivalente a 10 años de contribuciones y se les otorgan prestaciones pecuniarias o pensiones completas al haber alcanzado la edad o el número de contribuciones establecidas para gozar de los beneficios.

Es por ello que la sostenibilidad financiera de los sistemas de previsión social en Guatemala debe evaluarse de manera seria y profunda por las autoridades responsables de su gestión y por parte de la autoridad fiscal, ya que podría constituirse en un detonante social en el futuro. El análisis incluido en este artículo no es exhaustivo, sino que únicamente busca evidenciar algunos problemas que se observan en los programas existentes y que requieren de una atención inmediata, además, que los planes de pensiones existentes muestran un muy bajo nivel de cobertura respecto de la población mayor de 65 años, siendo Guatemala el país con menor cobertura en América Latina en programas de protección a los adultos mayores.

La importancia de proteger al adulto mayor radica en que a esta edad aumentan las limitaciones para generar recursos de subsistencia y cubrir sus necesidades de atención, por lo que las políticas públicas deben establecer sistemas que aseguren su independencia, mayor inclusión y evitar condiciones de aislamiento y pobreza atendiendo los compromisos que en materia de derechos humanos ha adoptado el país a nivel internacional.

## A. Características de la población

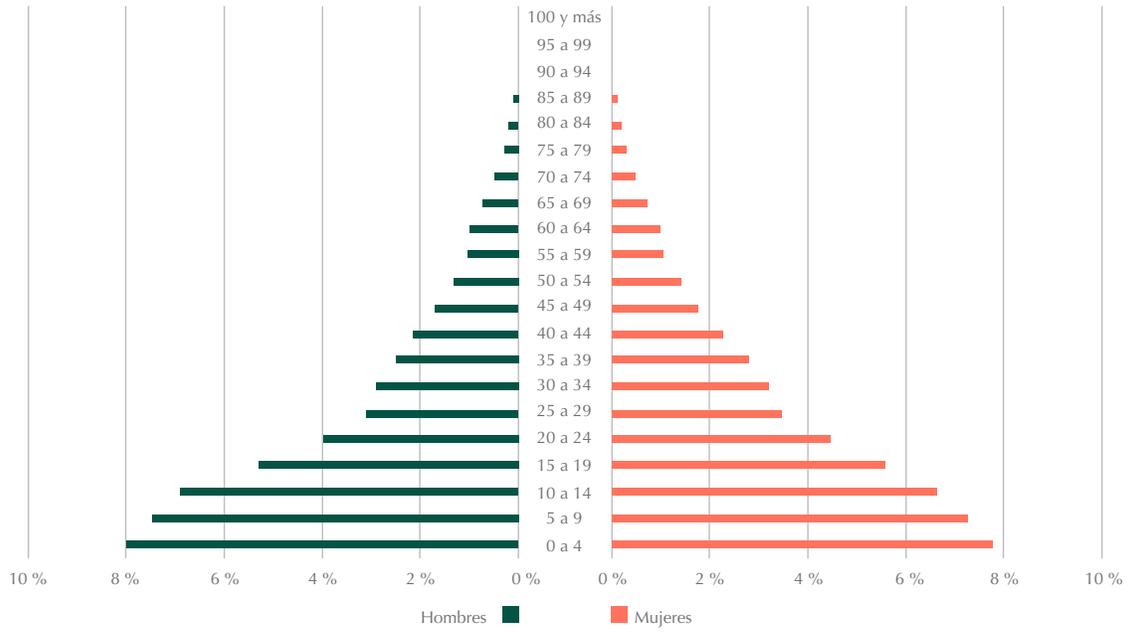
En muchos países las disminuciones en sus tasas de natalidad, la mejora en la esperanza de vida, el aumento en las personas adultas mayores y la disminución en la población joven, aunado a los efectos de la última crisis financiera y de la pandemia de COVID-19 provocaron desequilibrios importantes en los planes de pensiones y de seguridad social, lo cual motivó la necesidad de hacer revisiones a los parámetros que determinan el acceso a los beneficios que se otorgan mediante sus planes de protección social, así como a evaluar los resultados alcanzados por algunos países que reformaron sus sistemas de pensiones en los años 80 y 90, así como en algunos de los que mantuvieron los sistemas de reparto, a fin de evitar contingencias fiscales futuras y reducir impactos negativos a nivel macroeconómico.

En Guatemala, el progreso para evaluar los resultados y sostenibilidad de los sistemas de pensiones ha sido muy poco y la problemática se acrecienta. Las tasas de natalidad y fecundidad han venido disminuyendo respecto a las de diez años atrás, aunque siguen siendo elevadas si se comparan con las de países con niveles de ingreso similares. De acuerdo con Datosmacro (2022), la tasa de expectativa de vida al nacer o de esperanza de vida mejoró, al situarse, en promedio, en 74.53 años en el 2020, respecto a 71.48 años del 2010, aunque está a ocho años por debajo del grupo de países más desarrollados.

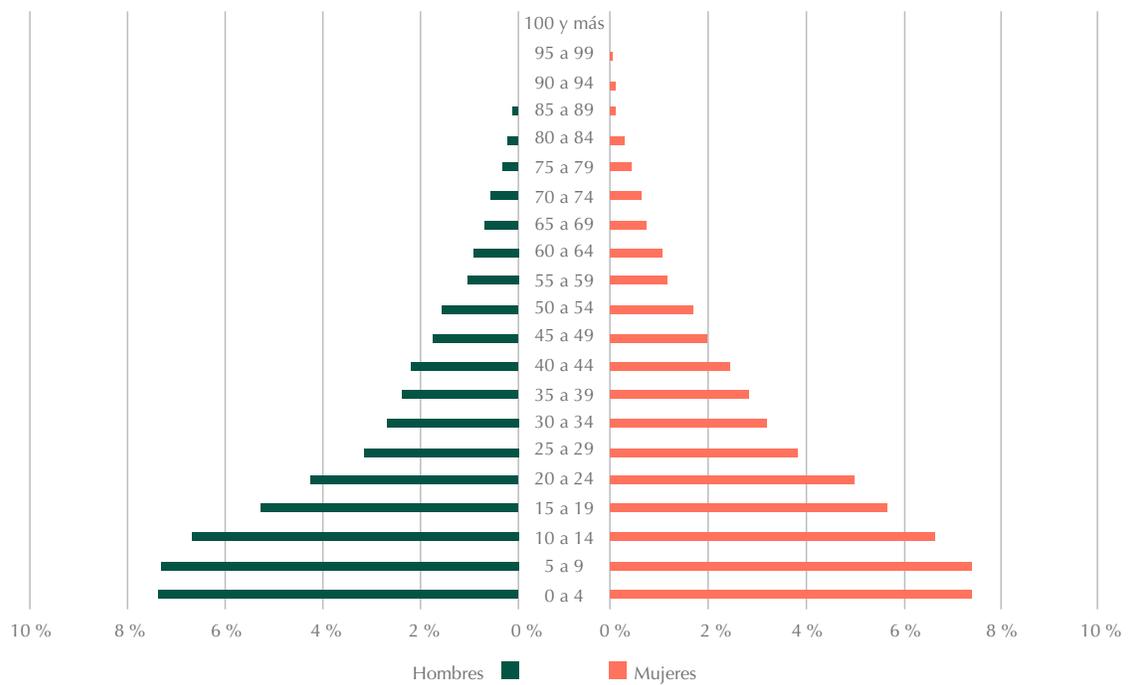
Las pirámides poblacionales de los últimos censos, del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) tienen características similares a las de países subdesarrollados, es decir, una población dependiente elevada y población adulta mayor relativamente baja, aunque creciente. Actualmente la población dependiente, es decir aquella menor de 14 años, representa alrededor del 31 % de la población total, mientras que la población mayor de 65 años representa el 5.5 % y se estima que para el 2032 alcance el 7.7 %. En la siguiente gráfica se ilustra la oportunidad que aún tiene Guatemala de aprovechar su bono demográfico, para que en la medida en que este grupo poblacional se ocupe en el sector formal, pueda contribuir al sostenimiento financiero de los planes de pensiones o de seguridad social existentes, en tanto se van implementando las medidas que permitan minimizar los riesgos de quiebra.

### Gráfico 1 Pirámides poblacionales

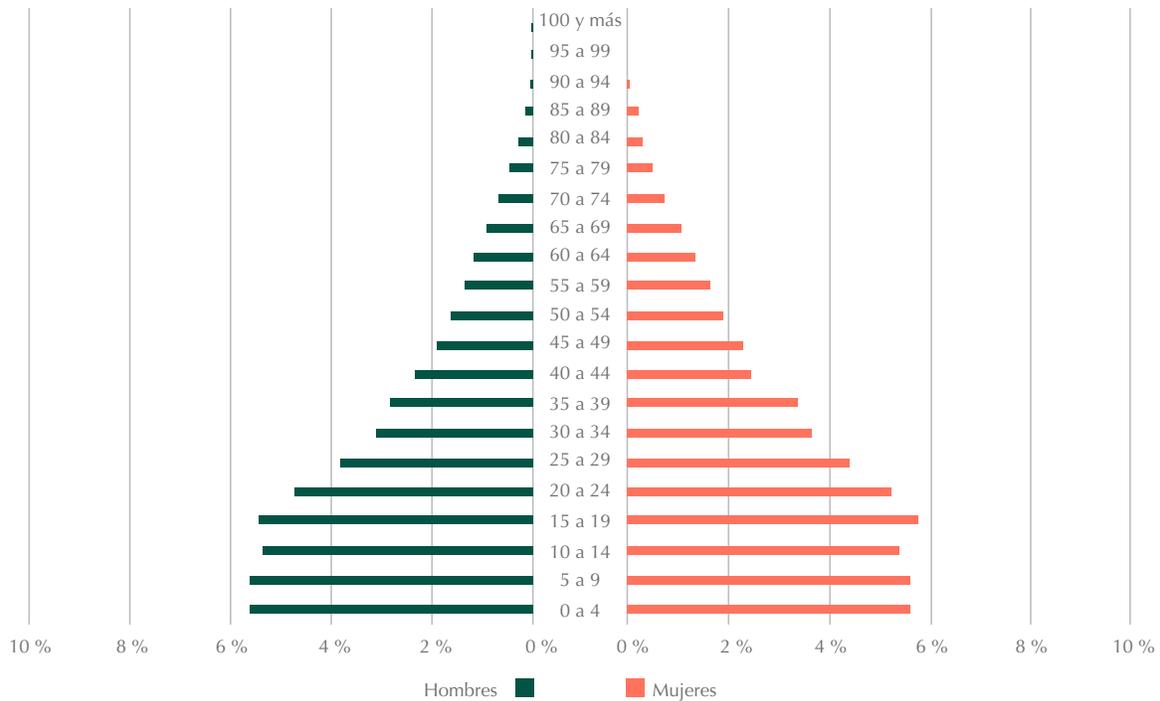
Censo 1994



Censo 2002



Censo 2018



Nota. Tomado de INE (2019)

## B. Empleo

Las características del empleo en el país también inciden en la calidad de vida de la población, limitan el acceso a la protección social, a la reducción de desigualdades y de pobreza y a asegurar una fuente de ingresos para subsistencia al alcanzar la tercera edad.

Gamarro (2019), quien hace referencia a las estimaciones del Banco de Guatemala, indica que el aporte del sector informal a la economía fue de un 22 % para ese año, (la falta de encuestas de empleo por parte del INE no ha permitido actualizar dichas estimaciones para años recientes). Mientras que cifras del IGSS reflejan que el número de afiliados o cotizantes se ha mantenido alrededor del 20 % de la población económicamente activa (PEA), lo cual permite inferir que la gente que trabaja en el sector informal asciende a un 80 % de la PEA. El INE, mediante la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), refleja que el porcentaje de ocupados en el sector informal es de alrededor del 70 %. Los bajos niveles de escolaridad en el país limitan un acceso a empleos formales de mayor calidad y productividad y, por tanto, a mejorar los niveles de ingresos de buena parte de la población en edad de trabajar.

La creciente participación del sector informal como principal fuente de empleo en la economía disminuye las posibilidades de que las nuevas generaciones financien los planes de pensiones de las generaciones en edad de retiro, por lo tanto, aumenta el riesgo relacionado con la sostenibilidad financiera de estos sistemas. Adicionalmente, las personas que trabajan en este sector informal, al

Llegar a la tercera edad sin haber contribuido a algún plan de pensiones ni generado ahorros suficientes para tener una vida digna o subsistir adecuadamente en esta etapa de su vida, se convierten en una carga social y un problema para los gobiernos, pues no tendrán las mismas oportunidades para trabajar que el resto de la población y pasarán a demandar recursos de los programas no contributivos, cuyo financiamiento es una carga para las finanzas públicas.

### C. Deuda del Estado al IGSS

Según registros del IGSS (2022), el Estado de Guatemala, a finales de 2021, le adeudaba un monto de Q57.9 mil millones, acumulados desde 1956 (Ver cuadro 1). Los diferentes intentos realizados por el seguro social para recuperar esos recursos o para que sean registrados como deuda por parte del Estado han sido infructuosos. La falta de compromiso por parte del Estado de amortizar dicha deuda constituye un riesgo para el sistema de protección social que brinda el seguro social a sus afiliados.

#### Cuadro 1

Incumplimiento de pago del Estado de Guatemala ante el IGSS, período 1956 – 2021 (cifras en quetzales, acumuladas al 31 de diciembre de cada año)

Año	Cuota patronal del Estado -EMA-	Cuota patronal EMA Nota de Cargo	Como Estado -EMA-, -IVS-	Como Estado PRECAPI	Aporte para atención médica clases pasivas EMA	Cuota patronal del Estado IVS	Total	Total acumulado
1956-2003	996,782,255.33		6,135,384,371.25	-	347,653,035.12	33,487,445.93	7,513,307,107.63	<b>7,513,307,107.63</b>
2004	165,427,527.00		995,637,373.00	-	93,207,961.00	9,095,476.00	1,263,368,337.00	<b>8,776,675,444.63</b>
2005	169,263,830.46		1,062,227,958.00	-	239,259,820.98	12,257,242.00	1,483,008,851.44	<b>10,259,684,296.07</b>
2006	-		1,099,169,401.00	-	247,951,145.00	6,533,985.00	1,353,654,531.00	<b>11,613,338,827.07</b>
2007	- 21.00		1,195,864,777.00	-	249,509,347.30	22	1,445,374,125.30	<b>13,058,712,952.37</b>
2008	- 1,774,730.60		1,230,539,692.00	-	148,267,864.00	-	1,377,032,825.40	<b>14,435,745,777.77</b>
2009	92,715,709.00		1,337,332,195.00	-	203,292,150.00	9,303,153.00	1,642,643,207.00	<b>16,078,388,984.77</b>
2010	38,293,000.27		1,544,674,166.00	-	152,046,452.03	10,275,737.77	1,745,289,356.07	<b>17,823,678,340.84</b>
2011	119,806,754.96		1,713,106,277.29	-	221,140,013.58	14,181,953.04	2,068,234,998.87	<b>19,891,913,339.71</b>
2012	93,762,183.01		1,880,934,468.08	51,156.00	154,005,630.00	1,913,845.00	2,130,667,282.09	<b>22,022,580,621.80</b>
2013	45,028,924.25		2,037,268,450.73	48,961.96	261,362,362.69	3,157,534.10	2,346,866,233.73	<b>24,369,446,855.53</b>
2014	- 29,832,409.00		2,271,470,648.59	40,204.00	394,533,516.39	8,751,074.04	2,644,963,034.02	<b>27,014,409,889.55</b>
2015	- 136,833,329.00		2,431,324,307.96	24,221.04	504,772,200.04	11,309,538.04	2,810,596,938.08	<b>29,825,006,827.63</b>
2016	- 108,296,519.25	17,626,042.50	2,794,773,455.00	32,697.00	500,936,774.00	59,351,680.04	3,264,424,129.29	<b>33,089,430,956.92</b>
2017	533,066,201.00	734,300,551.30	2,939,526,663.04	18,894.00	699,081,928.00	55,599,952.96	4,961,594,190.30	<b>38,051,025,147.22</b>
2018	850,609,525.70	1,140,300,156.50	3,069,927,462.67	20,055.00	643,176,209.67	55,085,835.29	5,759,119,244.82	<b>43,810,144,392.04</b>
2019	611,627,201.99	0	3,198,698,994.90	20,805.03	551,955,240.04	59,411,482.03	4,421,713,723.99	<b>48,231,858,116.03</b>
2020	814,636,242.78	61,439,239.33	3,397,692,040.00	29,127.00	532,111,359.00	47,871,819.00	4,549,923,467.67	<b>52,781,781,583.70</b>
2021	714,139,436.00	157,685,620.24	3,654,315,899.00	21,435.00	545,641,815.96	62,934,078.00	5,134,738,284.20	<b>57,916,519,867.90</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3,950,425,987.44</b>	<b>2,111,351,609.87</b>	<b>43,989,868,600.51</b>	<b>307,556.03</b>	<b>6,689,904,824.80</b>	<b>460,521,853.24</b>	<b>57,916,519,867.90</b>	<b>57,916,519,867.90</b>

Nota. Tomado de IGSS (2022).

## **D. Revisión de los parámetros para las prestaciones de los sistemas de pensiones**

Todos los sistemas de protección social son objeto de revisiones y evaluación de sus resultados y efectividad para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Existen diferentes experiencias entre países que han llevado sus programas de reparto a programas de capitalización colectiva o de capitalización individual, derivado en muchos casos de problemas de sostenibilidad financiera. En otros casos, las reformas han consistido en aumentos en el número de las contribuciones, edad de retiro, aumento en las tasas de contribución del patrono y del trabajador, revisión de los porcentajes de pensión respecto a la base, entre otras. Para realizar estas reformas, muchas veces se toman en cuenta las recomendaciones de los estudios actuariales que por mandato se establecen en las normativas que dieron vida a los diferentes planes de pensiones. Lamentablemente, en Guatemala los estudios actuariales no se han realizado de manera continua y muchas veces las recomendaciones de los pocos existentes no se han tomado en cuenta, además, varias de las modificaciones que se han llevado a cabo responden a los intereses de legisladores para favorecer a ciertos grupos o sectores, lo cual desde el punto de vista financiero ha incidido negativamente en los estados de resultados de los referidos sistemas de protección social.

## II. Planes de pensiones en Guatemala

Las personas con un empleo formal, que han contribuido a un sistema de pensiones, al llegar a la tercera edad tendrán la posibilidad de obtener una pensión que será la fuente de ingresos para su subsistencia, al dejar sus empleos. Los principales sistemas de pensiones en Guatemala, por número de afiliados, son: IVS del IGSS, que se financia con contribuciones del afiliado, del Estado y de los patronos; el sistema de clases pasivas, que beneficia a empleados públicos y se financia con contribuciones de los empleados, pero principalmente con recursos del Estado; el régimen para empleados del servicio militar provisto por el Instituto de Previsión Militar (IPM), que se financia con contribuciones de sus afiliados y del Estado, y el programa Aporte Económico al Adulto Mayor, que provee una pensión al adulto mayor, siendo un programa no contributivo, donde el Estado se hace responsable de otorgar este beneficio a las personas mayores sin ninguna contrapartida.

### A. Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) del IGSS

Este programa inicia su implementación el 1 de marzo de 1977, por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tomando como modelo la experiencia del plan de pensiones para los empleados del instituto, iniciada en 1971. Este régimen otorga pensiones por vejez cuando el afiliado alcanza entre 180 y 240 contribuciones (ver acuerdos 1124 y 1257 de Junta Directiva del IGSS) y 60 años de edad. El pensionado tiene derecho a recibir atención médica, medicina, educación en salud y rehabilitación en los centros de atención médica integral (CAMIP). De acuerdo con IGSS (2022), en 45 años este programa ha beneficiado a más de 330 mil personas y actualmente se entregan pagos monetarios a 174,814 pensionados tanto del sector público como privado, por los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. El monto de pagos a pensionados ascendió en 2021 a Q3,773.5 millones. El total de afiliados en 2021 ascendió a 1,388,248, lo que significa un 8.1 % de la población total (ver cuadros 2 y 3).



**Cuadro 2**

IGSS: cobertura de prestaciones en salud (atenciones médicas), por tipo de derechohabiente, por tipo de programa, año 2021

Derechohabiente	Total población protegida -personas-
Programa EMA	3,055,606
Afiliado	1,388,248
Beneficiario esposa	565,418
Beneficiario hijo	790,597
Pensionado IGSS	174,814
Jubilado Estado	104,205
No afiliado	32,324
Beneficiario padre	0
Programa PRECAPI	548
Afiliado	514
Beneficiario	34

Nota. Tomado de IGSS (2022).

**Cuadro 3**

IGSS: cobertura de prestaciones pecuniarias (cantidad de pagos), por tipo de derechohabiente, por tipo de programa, año 2021

Derechohabiente	Total población protegida -personas-
Total	1,563,062
Programa EMA	1,388,248
Afiliado	1,388,248
Programa IVS	174,814
Pensionado IGSS	174,814

Nota. Tomado de IGSS (2022).

La gráfica siguiente, sobre la situación financiera del IVS, denota que en los dos últimos años las contribuciones fueron menores que los gastos, lo cual habría implicado una utilización de las reservas técnicas.

## Gráfico 2

### IGSS: situación financiera, programa IVS



Nota. Tomado de IGSS (2022).

## B. Ley de clases pasivas

Luego de varios esquemas vigentes en el pasado para el otorgamiento de pensiones a militares y civiles que fueron quedando obsoletos, en parte porque carecían de fuentes de financiamiento adecuadas, en 1988 se emite el Decreto Número 63-88 Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE), régimen que es administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), y que otorga pensiones por jubilación a trabajadores que hayan aportado un mínimo de 20 años, cualquiera sea su edad, a quienes hayan cumplido 50 años y acreditado un mínimo de 10 años de servicio y mismo número de contribuciones, y obligatoriamente, a quien cumpla 65 años y acredite 10 años de servicios y contribuciones al Estado, siendo este régimen, después del IGSS, el segundo en número de afiliados.

El régimen cuenta con 108,000 pensionados, mientras que el número de afiliados contribuyentes asciende a 250,000 aproximadamente. A finales de 2021, el rubro Prestaciones a la Seguridad Social del Presupuesto del Estado para el pago de pensiones a jubilados del régimen de clases pasivas ascendió a Q5,362.7 millones y las contribuciones de los afiliados ascendieron a Q2,669.8 millones, denotando un déficit de Q2,692.9 millones, mientras que el acumulado a noviembre de 2022 asciende a Q5,251.9 millones y Q2,293.8 millones respectivamente lo cual muestra un déficit de Q2,958.1 millones.

## C. Instituto de Previsión Militar (IPM)

El 1 de julio de 1966 inicia sus actividades el régimen del IPM, creado mediante Decreto Ley 455 del 27 de abril de 1966; acoge como afiliados a oficiales y especialistas que se encontraban de alta en el Ejército de Guatemala. Tiene como objeto otorgar prestaciones por jubilación, por retiro obligatorio, por invalidez o incapacidad y seguro total por jubilación con 30 años de servicio, además de otras

prestaciones a los beneficiarios. De acuerdo con IPM (2021)<sup>1</sup>, y la información relativa al informe de la Contraloría General de Cuentas al 31 de diciembre de 2021, allí publicado, el total de beneficiarios asciende a 7,193 personas y un resultado del ejercicio contable negativo en Q122.7 millones.

El departamento de Estadística del IPM reporta que al 31 de diciembre de 2020 había 7,601 afiliados en activo y beneficiarios 7,203, haciendo un total de 14,804 personas en el régimen.

## **D. Aporte económico al adulto mayor**

Mediante Decreto 85-2005 Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, se establece un aporte económico a guatemaltecos de 65 años o más, con la finalidad de que atiendan sus necesidades básicas mínimas. Adicionalmente, el Decreto 4-2022 establece una compensación de Q500.00 para cada beneficiario, que se otorga luego de un estudio socioeconómico para determinar la carencia de recursos económicos y condición de pobreza extrema; también son elegibles aquellos guatemaltecos con algún grado de discapacidad física, psíquica o sensorial, entre otros.

De conformidad con información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2022) el total de beneficiarios de este programa se ha mantenido en alrededor de 100,000 personas, y según el Decreto 4 – 2022, a partir de 2022, se financia con una asignación presupuestaria de Q820 millones anuales, provenientes en especial de la emisión de deuda por parte del Estado, la cual permite estimar que el endeudamiento acumulado desde la vigencia del programa ascendería a más de Q8,500.00 millones.

---

<sup>1</sup> IPM (2021) Gerencia subgerencia de operaciones unidad de administración financiera informe de situación financiera del IPM al 31 de diciembre de 2021.

### III. Algunas reflexiones sobre los sistemas de protección social en Guatemala

---

Todo sistema de pensiones debe gestionarse de una manera eficiente y transparente, pues constituye una promesa de pago de una pensión futura a aquellos que hoy contribuyen al sostenimiento del régimen.

El principal programa de pensiones en Guatemala es el IVS del IGSS, que se cataloga como un sistema de reparto, donde los jóvenes sostienen en buena medida los pagos de la población jubilada. El número de afiliados en 2021 ascendió a 1,388,248 y el de pensionados a 174,814. El gráfico 2 muestra que para 2020 y 2021 los gastos fueron mayores que los ingresos. El IGSS creó un fondo de inversiones que le ha permitido generar una reserva matemática para cubrir las pensiones futuras de sus afiliados. De acuerdo a la información publicada por el IGSS, el déficit de esos años para completar el pago de las pensiones requirió el uso de parte de su reserva matemática. Esta situación refleja la importancia de revisar los parámetros de contribuciones y requisitos para acceder al IVS, ya que el desfinanciamiento de dicho régimen podría poner en riesgo el pago de pensiones futuras.

Según Molina (2021) y lo que establece en su estudio actuarial del régimen de clases pasivas civiles del Estado a octubre del 2021, se evidencia que para esa fecha se contaba con un total de 251,646 afiliados activos y 108,314 pensionados; la información financiera proyectada sobre la base de diferentes parámetros refleja que el régimen esperaría ingresos por Q20,656,004,101 y obligaciones de Q70,937,024,598, lo cual implica un saldo negativo de Q50,281,020,497, que supone un riesgo fiscal muy alto, pues al no existir un fondo, dicho déficit debe ser cubierto por el Estado. De manera ilustrativa, ese saldo negativo equivale al 50 % del presupuesto del Estado aprobado por el Congreso de la República para 2023.

Mellinsky y Pellegrini (2006), en otro estudio actuarial del Régimen de Clases Pasivas, determinaron que para 2005 ya era deficitario y mediante proyecciones con diferentes hipótesis concluyen que el déficit seguiría aumentando para los próximos 15 años, es decir para 2020, lo cual efectivamente, sucedió y el Estado no tomó ninguna acción

para implementar alguna de las recomendaciones incluidas en el referido estudio, por el contrario, en dicho periodo, mediante iniciativa de algunos legisladores, el Estado otorgó aumentos en las pensiones, que en algunos casos igualaron a los incrementos salariales otorgados a empleados del sector público. El estudio actuarial de Molina recomienda que los requisitos y beneficios para acceder a una pensión se ajusten a los requeridos, para el IVS, del IGSS, (por ejemplo, aumentar el número de contribuciones a 20 años y ajustar la edad para acceder a los beneficios del programa a 65 años).

El IPM, por su parte, cuenta con alrededor de 7,600 afiliados activos y 7,200 pensionados. El programa, para 2020, refleja un déficit de Q122.7 millones. Un estudio actuarial sería conveniente para determinar los riesgos de las reservas matemáticas para los próximos 20 años.

En cuanto al programa del Aporte Económico del Adulto Mayor, tiene una cobertura de apenas de 100,000 personas, por lo que se requiere una mejor focalización de beneficiarios en áreas de mayor pobreza extrema.

El análisis descrito evidencia que los afiliados a los tres programas contributivos ascienden a alrededor de 1,650,000, que representa el 9.4 %, de la población, siendo Guatemala uno de los países de América Latina con menor cobertura en protección social. El número de guatemaltecos que recibe una pensión de los regímenes contributivos asciende a 290,014 personas y con el programa del adulto mayor el número aumenta a alrededor de 390 mil personas. Adicionalmente, los montos que perciben los pensionados representan valores muy por debajo de la renta que percibían durante su vida laboral, lo cual podría incidir en su calidad de vida.

Desde el punto de vista financiero, es evidente que los cuatro programas evaluados se constituyen en un riesgo macroeconómico significativo para el país, pues prácticamente todos son deficitarios y requieren de la participación del Estado para su sostenibilidad financiera. Este problema podría agravarse pues constantemente se escuchan iniciativas para mejorar los beneficios que generan, y ninguna de las propuestas considera la situación de las finanzas públicas. En el caso del IGSS, la deuda del Estado sigue aumentando, limitando su capacidad para mejorar las prestaciones pecuniarias.

## IV. Recomendaciones

---

- A. Fortalecimiento de los ingresos:** una reforma tributaria es necesaria para fortalecer los ingresos del Estado, que genere ingresos suficientes para cubrir otras prioridades de gasto y ayude a resolver el problema de la deuda al IGSS, así como a eliminar la deuda creciente del régimen de clases pasivas y del programa al adulto mayor.
- B.** En el caso de la deuda del Estado al IGSS, es indispensable que se asegure el cumplimiento del pago de la cuota patronal por parte de todas las entidades estatales, incluidas las municipalidades del país. Y en el caso del aporte del Estado como tal se debe definir un mecanismo de diálogo multisectorial que permita identificar opciones para la fuente de financiamiento de esta obligación, establecida tanto en la Ley Orgánica del IGSS como en la Constitución Política de la República.
- C. Incrementar el número de afiliados al IGSS:** El IGSS debe encontrar mecanismos que permitan aumentar el número de afiliados, tomando en cuenta:
- Personas que laboran a tiempo parcial
  - Patronos
  - Trabajadores por cuenta propia
  - Trabajadores del sector informal que voluntariamente deseen contribuir al régimen
- D. Estudios actuariales:** la ley de clases pasivas establece la obligatoriedad de realizar los estudios actuariales para evaluar los riesgos, cada cinco años; sin embargo, estos no se han llevado a cabo con la frecuencia indicada. Adicionalmente, dichos estudios concluyen con recomendaciones, las cuales deben de evaluarse para su incorporación a la normativa, de lo contrario, no tienen ningún beneficio para la mitigación de riesgos. Lo mismo aplica para el IGSS y el IPM.
- E. Aumentos a las pensiones:** si bien es importante realizar ajustes a las pensiones que otorgan estos programas, estos deberían estar sujetos a ciertas condicionantes, por ejemplo, a los resultados del estudio actuarial y a la aprobación por parte del Congreso del presupuesto del Estado para el año fiscal siguiente.
- F. Mejorar las bases de datos:** la información existente de las diferentes instituciones que generan datos sobre afiliados, cotizantes, beneficiarios, etc., se encuentra dispersa y muchas veces difiere entre una y otra institución, lo cual dificulta el análisis, la preparación de los estudios actuariales y no contribuye a la transparencia y adecuada rendición de cuentas.

## V. Referencias

---

- Banco Mundial (2022). *Guatemala Panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview#:~:text=Si%20bien%20se%20estima%20que,sin%20la%20respuesta%20del%20Gobierno>
- Datos Macro (2022). *Guatemala - Esperanza de vida al nacer*. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/esperanza-vida/guatemala#:~:text=Mejora%20la%20esperanza%20de%20vida,fue%20de%2071%2C62%20a%20C3%B1os>.
- Gamarro, U. (20 de diciembre, 2019). *¿Cuánto representó la economía informal en Guatemala en 2019?* Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/economia/cuanto-represento-la-economia-informal-en-guatemala-en-2019/#:~:text=Johnny%20Gramajo%20Marroqu%C3%ADn%2C%20gerente%20econ%C3%B3mico,cual%20se%20determin%C3%B3%20la%20proyecci%C3%B3n>.
- IGSS (2022). *IGSS en Cifras 2021: Subgerencia de Planificación y Desarrollo*. (E. García, W. Rivas, & E. Cinto, Edits.) Guatemala: Departamento Actuarial y Estadístico. Obtenido de Informes y Estadísticas: <https://www.igssgt.org>
- INE (2019). XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Resultados Censo 2018. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/poblacion-menu/>
- IPM (2021). *Gerencia subgerencia de operaciones unidad de administración financiera informe de situación financiera del I.P.M al 31 de diciembre de 2021*. Guatemala. Disponible en: [https://www.ipm.org.gt/documentos/uploads/informe\\_financiero\\_diciembre\\_2021\\_1.pdf](https://www.ipm.org.gt/documentos/uploads/informe_financiero_diciembre_2021_1.pdf)
- Mellinsky, E. y Pellegrini, (2006). *Régimen de clases pasivas del Estado, estudio actuarial*. Guatemala, Guatemala.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2022). *Memoria de labores 2021 – 2022 segundo año de gobierno*. Guatemala, Guatemala.
- Molina, R. (2021). *Régimen de clases pasivas del Estado, estudio actuarial*. Guatemala, Guatemala.
- Reformas al Decreto 85-2005 del Congreso de la República. *Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto mayor, Decreto No. 4 - 2022 del Congreso de la República* publicado en el Diario Oficial de Centro América. No. 11, p. 3. (7 de febrero de 2022).