

PREVISIONES PARA EL SISTEMA DE PENSIONES

N.º 2

Investigación y Consultoría Económica
Guatemala, diciembre 2022

Antecedentes

La población guatemalteca es de 17.4 millones, y su nivel de pobreza, de 52.4 % (Banco Mundial, 2022). La población adulta mayor está aumentando y, aunque el porcentaje sigue siendo bajo, se requieren políticas públicas que contribuyan a que viva en condiciones dignas, y se minimicen los riesgos de vivir en condiciones de pobreza. Un desafío para lograrlo, sin embargo, es el sostenimiento financiero de los sistemas de pensiones y programas de protección del adulto mayor.

En Guatemala, algunos programas han logrado sostenerse financieramente por las características de la población —aunque en muchos países con programas similares han quebrado o llegado a convertirse en riesgos fiscales para sus gobiernos—, pues la población de jóvenes con trabajo formal que cotiza al régimen o sistema de pensiones respectivo es todavía alta, lo que permite pagar las pensiones de las personas mayores en el régimen de clases pasivas.

Sin embargo, estos sistemas comienzan a evidenciar dificultades financieras por la falta de revisión de los parámetros o requisitos para obtener los beneficios, por la deuda del Estado al seguro social, el aumento del sector informal en la economía, entre otros. Por ello, la sostenibilidad financiera de los sistemas de previsión social debe evaluarse de manera seria y profunda por las autoridades responsables de su gestión y por la autoridad fiscal, ya que podría constituirse en un detonante social en el futuro.

A. Empleo: Las características del empleo 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.

Cifras del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) reflejan que el número de afiliados o cotizantes se ha mantenido alrededor del 20 % de la población económicamente activa (PEA), de lo cual se infiere que el 80 % de la PEA trabaja en el sector informal. El Instituto Nacional de Estadística (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 %. La creciente participación del sector informal¹ como principal fuente de empleo en la economía disminuye las posibilidades de que las nuevas generaciones financien los planes de pensiones de las que están en edad de retiro, por lo tanto, aumenta el riesgo sobre la sostenibilidad financiera de estos sistemas.

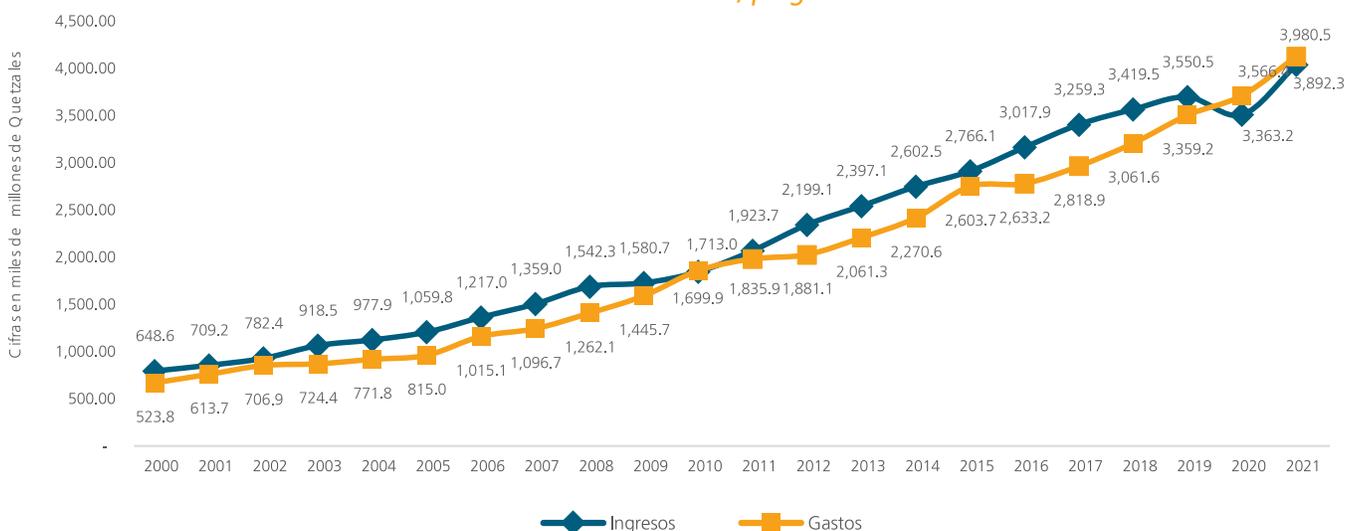
¹ Gamarro (2019), quien hace referencia a estimaciones del Banco de Guatemala, indica que el aporte del sector informal a la economía fue de 22 % para ese año.

- B. Deuda del Estado al IGSS:** Según registros del IGSS (2022), a finales de 2021, el Estado le adeudaba Q57.9 mil millones, acumulados desde 1956. Los diferentes intentos del seguro social por recuperar esos recursos o para que sean registrados como deuda por parte del Estado han sido infructuosos. La falta de compromiso del Estado de amortizar dicha deuda constituye un riesgo para el sistema de protección social que brinda el IGSS a sus afiliados.
- C. 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 resultados y efectividad, para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Existen experiencias entre países que han llevado sus programas de reparto a programas de capitalización colectiva o capitalización individual, derivado en muchos casos de problemas de sostenibilidad financiera. En otros casos, se ha aumentado el número de contribuciones, edad de retiro, la tasa de contribución del patrono y trabajador, 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. Lamentablemente, en Guatemala los estudios actuariales no se han realizado de manera continua y muchas veces las recomendaciones no se han tomado en cuenta. Además, varias de las modificaciones efectuadas responden a los intereses de legisladores para favorecer a ciertos grupos o sectores, lo cual, desde el punto de vista financiero, ha incidido negativamente.

Planes de pensiones en Guatemala

- A. Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) del IGSS:** De acuerdo con el IGSS (2022), actualmente se entregan pagos monetarios a 174,814 pensionados (sector público y privado). En 2021, el monto de esos pagos ascendió a Q3,773.5 millones y el total de afiliados fue de 1,388,248, es decir un 8.1 % de la población total. En 2020 y 2021 la situación financiera del IVS denota que los gastos fueron mayores a las contribuciones, lo que implica una utilización de las reservas técnicas.

IGSS: situación financiera, programa IVS



Nota. Tomado de IGSS (2022).

- B. Ley de clases pasivas:** Este régimen es administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) y cuenta con 108,00 pensionados y un aproximado de 250,000 afiliados contribuyentes. A noviembre del 2022, el rubro de Prestaciones a la Seguridad Social del Presupuesto del Estado para el pago de pensiones a jubilados del régimen de clases pasivas ascendió a Q5,251.9 millones y las contribuciones de los afiliados, a Q2,293.8 millones, denotando un déficit de Q2,958.1 millones, superior al del cierre del 2021, cuando se ubicó en Q2,692.9 millones.

- C. Instituto de Previsión Militar (IPM):** Tiene como objetivo otorgar prestaciones por jubilación, retiro obligatorio, invalidez o incapacidad, y seguro total por jubilación con 30 años de servicio, además de otras prestaciones a los beneficiarios. De acuerdo con el IPM (2021)², el resultado del ejercicio contable de 2021 fue negativo en Q122.7 millones.
- D. Aporte económico al adulto mayor:** De conformidad con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2022), el programa se financia con una asignación presupuestaria de Q500 millones anuales, provenientes de la emisión de deuda por parte del Estado, la cual, si bien no todos los años se ha consumido, permite estimar un endeudamiento acumulado desde la vigencia del programa de Q8,500.00 millones.

Algunas reflexiones sobre los sistemas de protección social en Guatemala

Todo sistema de pensiones debe gestionarse de 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, donde los jóvenes sostienen en buena medida los pagos de la población jubilada, sin embargo, en 2020 y 2021 los gastos fueron mayores a los ingresos. Aunque el IGSS creó un fondo de inversiones que le ha permitido generar una reserva matemática para cubrir las pensiones futuras de sus afiliados, el déficit de esos años requirió el uso de parte de la misma. 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), 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. De manera ilustrativa, ese saldo negativo equivale al 50 % del presupuesto del Estado aprobado para 2023.

Mellinsky y Pellegrini (2006), en otro estudio actuarial del Régimen de Clases Pasivas, determinaron que para 2005 ya era deficitario y seguiría aumentando en los próximos 15 años, es decir, lo que efectivamente sucedió para 2020. Pese a la existencia del estudio, el Estado no tomó ninguna acción para implementar las recomendaciones de los autores, que consistían en ajustar los requisitos y beneficios de manera similar al sistema IVS del IGSS.

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 participación del Estado para su sostenibilidad financiera. Este problema podría agravarse, pues constantemente se escuchan iniciativas para mejorar los beneficios, pero ninguna de las propuestas considera la situación de las finanzas públicas.

Recomendaciones

- A. Fortalecimiento de los ingresos:** se necesita una reforma tributaria 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. 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

² IPM (2021) Gerencia subgerencia de operaciones unidad de administración financiera informe de situación financiera del IPM al 31 de diciembre 2021.

- Trabajadores por cuenta propia
 - Trabajadores del sector informal que voluntariamente deseen contribuir al régimen
- C. 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, las recomendaciones de esos estudios 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.
- C. 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.
- D. Mejorar las bases de datos:** la información disponible en 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.

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>
- 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=Johny%20Gramajo%20Marroqu%C3%ADn%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.igsgt.org>
- 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
- 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.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
10ª Calle 7- 48, zona 9, Ciudad de Guatemala
Tel: (+502) 2201-6300
www.asies.org.gt / asies@asies.org.gt
Guatemala, C. A.

Autor: Julio Suárez

Revisión de estilo: Ana Lucía Blas

Coordinación general: Raquel Zelaya, Pablo Hurtado, Gabriell Duarte y Lilliana López Pineda

Diseño y diagramación: Cesia Calderón

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas
Guatemala, diciembre de 2022

La elaboración 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-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported. Fotografía: www.freepik.es bajo licencia premium.

DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN WWW.ASIES.ORG.GT

SIGANOS EN NUESTRAS REDES:

-  /asiesgt
-  @ASIES_GT
-  /ASIESGTnew

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.