

INT-1393

Distr.  
INTERNA

LC/IN.119  
5 de agosto de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



ESTADO ACTUAL, PROBLEMAS FINANCIEROS Y PERSPECTIVAS  
DE LOS FONDOS DE PREVISION SOCIAL EN GUATEMALA

(Primera versión sólo para comentarios)\*

\*/ Este trabajo fue preparado por el señor Jorge González del Valle, consultor del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo". Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de la Organización.

91-7-1192

•

•

**ESTADO ACTUAL, PROBLEMAS FINANCIEROS**  
**Y PERSPECTIVAS DE LOS FONDOS DE PREVISION SOCIAL EN**  
**GUATEMALA.**  
**INDICE**

	<u>Página</u>
I. <u>Introducción</u>	1
II. <u>Evolución de la Seguridad Social en Guatemala</u>	3
1. Avances y rezagos históricos: 1945-1977	3
2. Limitaciones y dispersión de la política de previsión social	6
III. <u>Características de los Principales Fondos de Previsión</u>	8
1. El Instituto Gautemalteco de Seguridad Social (IGSS)	8
2. Régimen de clases pasivas civiles	12
3. Instituto de Previsión Militar (IPM)	14
4. Asociaciones de Auxilio Póstumo	15
5. Fondos previsionales del sistema bancario	16
6. Otros fondos previsionales	17
IV. <u>Fondos previsionales y Mercados Financieros</u>	18
1. Estructura y tendencias del sistema financiero	18
2. Oferta de recursos de los fondos previsionales	19
3. Opciones y preferencias de inversión	22
V. <u>Recientes Propuestas de Reforma</u>	23
1. Autonomía administrativa y financiera del IGSS	23
2. Ley de Compensación Económica	25
3. Contribución complementaria para la vivienda	26
VI. <u>Conclusiones</u>	27



ESTADO ACTUAL. PROBLEMAS FINANCIEROS Y  
PERPECTIVAS DE LOS FONDOS DE PREVISION SOCIAL EN GUATEMALA

I. Introducción

El advenimiento de la seguridad social en Guatemala se rezagó entre 10 y 20 años respecto a las experiencias en América Latina y demoró 30 años más para desarrollarse, a causa del sensible estancamiento de todo el conjunto de políticas sociales que siguió a la derrota del único experimento democrático de amplia base popular que el país ha conocido en sus 170 años de vida republicana. Inspirado en las ideas más avanzadas de la época, el régimen de seguridad social se instauró en 1946 como un proceso progresivo que, con el tiempo, alcanzaría una cobertura nacional con el máximo posible de protección a todos los trabajadores.

Este régimen tuvo como pieza central la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y constituía a su vez un importante componente de las reformas socioeconómicas impulsadas por la Revolución de 1944. En el campo específicamente laboral, el IGSS vino a complementar la emisión del primer Código de Trabajo y la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Todos estos eran avances inéditos en la historia guatemalteca y, en retrospectiva, los únicos avances conocidos por el país en el ámbito del progreso social.

La caída del sistema político revolucionario en 1954 planteó, inicialmente, un intento de revertir todos estos avances, incluyendo la abolición del régimen de seguridad social. Pero tal vez el temor a provocar una guerra civil, o quizás la breve duración (tres años) del gobierno contrarrevolucionario, alentaron una inercia política mediatizante que, con muy esporádicas excepciones, ha prolongado 35 años más la existencia del IGSS sin que se hayan cumplido plenamente sus metas más ambiciosas ni haya vuelto a contar con el genuino apoyo del Estado.

Esta síntesis anecdótica es necesaria para comprender el precario desarrollo de la seguridad social en Guatemala y para situar en perspectiva histórica el escenario en que se mueve actualmente, plagado de carencias,

improvisaciones y una absoluta desarticulación institucional y financiera. Este estado de cosas no es, por supuesto, una circunstancia política aislada: es bien sabido que el rezago social de Guatemala es uno de los más graves en América Latina, no obstante que su economía nacional es al mismo tiempo una de las más "exitosas" en la región cuando, como es la moda, el éxito se mide con elevadas tasas de crecimiento del PIB, bajos niveles de deuda externa, reservas internacionales adecuadas, estabilidad cambiaria y una moderada inflación.

El problema más apremiante de la seguridad social en Guatemala es la impotencia económica del IGSS para atender sus programas básicos (enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez y sobrevivencia), a causa de la descapitalización provocada por la mora de las contribuciones patronales (incluyendo el gobierno) y los aportes obligatorios del Estado, cuyo importe es casi cuatro veces el monto del patrimonio actual del Instituto. Los otros fondos previsionales fomentados por el Estado (militares y civiles) no parecen enfrentar problemas de descapitalización, pero su incidencia en la seguridad social como un todo es mucho menor que la del IGSS, tanto por su limitada amplitud demográfica como por la restringida cobertura de riesgos y beneficios.

La llamada "capitalización" de los fondos previsionales, así como su manejo por parte de entidades financieras privadas, ha sido practicada en Guatemala desde hace muchos años, si bien en forma parcial y desarticulada. Aun el IGSS ha gozado tradicionalmente de discrecionalidad para invertir sus reservas y excedentes de caja en depósitos bancarios y en el mercado de valores, excepto por una restricción que le impuso el banco central en 1986, la cual es sin embargo reversible. Inclusive la capitalización en cuentas individualizadas del "pasivo laboral" es actualmente aplicada por varios patrones oficiales y privados.

Lo que no existe, por supuesto, es una política general de desconcentración de fondos previsionales y de privatización de su manejo financiero. La posibilidad de hacerlo, sin embargo, es menos importante que la necesidad de subsanar la decadencia progresiva del seguro social y la incongruencia de su postración en un país que tanto lo necesita. Mientras en

países con políticas sociales más iluminadas el problema se reduce a privatizar o no el manejo de la riqueza acumulada, en Guatemala el problema aún se debate en la etapa primitiva de crearla.

Con estos comentarios poco alentadores, en el presente trabajo se intenta un diagnóstico de la situación actual, de los problemas que confronta y de las perspectivas visibles de la seguridad social en Guatemala. En el Capítulo II se amplía la reseña de la evolución de los sistemas y políticas de previsión social para delimitar el contexto del estudio. En el Capítulo III se examinan las características sobresalientes de la seguridad social y otros fondos previsionales y en el Capítulo IV su relación con el sistema financiero nacional. En el Capítulo V se comentan tres propuestas de reforma que se debaten en la actualidad. Las principales conclusiones del estudio se resumen en el Capítulo VI.

## II. Evolución de la Seguridad Social en Guatemala

En el prolongado período de 1871 a 1945, marcado por la contradictoria entronización de gobiernos autoritarios con ideología liberal, las cuestiones relativas al trabajo y la previsión social fueron tratadas con indiferencia y desdén. En el mejor de los casos, sólo puede hablarse de cierta "tolerancia" de los numerosos gobiernos que se sucedieron entre 1920 y 1930 (después de la feroz dictadura de 22 años de Estrada Cabrera) respecto a la organización de asociaciones gremiales y cooperativas, en las que el incipiente proletariado urbano tuvo una participación reducida, y el establecimiento de un sencillo mecanismo presupuestal para pagar pensiones a los empleados públicos. Aún este limitado avance fue reprimido durante la dictadura de Ubico, demorando por 14 años más la modernización social de Guatemala.

### 1. Avances y rezagos históricos: 1945-1977

La Revolución de 1944 trató de modernizar el país en todos los ámbitos restringidos en los 75 años precedentes: el político, instaurando la democracia victoriosa de la Segunda Guerra Mundial; el económico, clausurando el decadente "ajuste estructural" iniciado en 1931 para

contrarrestar la depresión mundial, y el social, poniendo al día al país en los progresos que América Latina había comenzado a experimentar de 10 a 20 años antes.

La creación de un seguro social universal y obligatorio en el contexto de una modernización revolucionaria constituyó, por supuesto, un acontecimiento novedoso en Guatemala. Además de tener que educar por medios democráticos a los grupos empresariales, herederos natos de las "encomiendas" coloniales (supuestamente abolidas un siglo antes), fue necesario ilustrar al flamante sindicalismo urbano y al abundante contingente de campesinos proletarios que quizás no comprendían muy bien el sentido de la revolución social. En retrospectiva, parece que sólo la tenacidad del primer gobierno revolucionario (1945-51) y el profesionalismo de los creadores del seguro social hicieron posible la cristalización de ese experimento.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) fue creado por el Decreto No. 295 del Congreso de la República de octubre de 1946 e inició operaciones en mayo de 1947. Su objetivo fundamental es "aplicar en beneficio del pueblo guatemalteco, un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social". (Artículo 1o. de la Ley Orgánica). Desde el comienzo, por supuesto, el IGSS fue objetado (y vilipendiado) por los empresarios urbanos y rurales, que en Guatemala han considerado, desde siempre, una afrenta el pago de impuestos y contribuciones. A pesar de la creciente influencia del Estado en la economía y del rápido desarrollo del sindicalismo, la oposición de los patronos se hizo sentir poderosamente y en la práctica obstaculizó los avances institucionales requeridos para consolidar el régimen de seguridad social, aún cuando no pudo frenarlo en lo sustantivo.

A medio siglo de distancia esa oposición se antoja patéticamente ridícula, pues los programas básicos del IGSS se limitaban a los de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo (EMA) y obviamente constituían un complemento indispensable de los servicios de salud pública y hospitalarios, que desde su expropiación a la Iglesia Católica, 80 años antes, no habían ameritado una atención gubernamental significativa. Aún

más, el énfasis que el IGSS puso en los centros de trabajo de mayor concentración demográfica fuera de la capital de la República, representaba considerables ventajas para los empresarios de nuevo cuño que prosperaron económicamente durante la Segunda Guerra Mundial.

Sea como fuere, el seguro social se impuso y obtuvo sus primeros éxitos al ampliar gradualmente la escala geográfica de su actuación. Siempre estuvo expuesto, desde luego, a las críticas de quienes lo adversaban; por regla general, estas críticas se centraban en una supuesta burocracia excesiva, la influencia política y sindical, etc. Sin embargo, no se registran en la etapa inicial del IGSS serias acusaciones de incompetencia técnica, ni corrupción, como por desgracia ocurriría más tarde.

Nunca llegarán a conocerse las verdaderas razones que tuvo el gobierno de facto instalado en 1954 por las fuerzas contrarrevolucionarias para no abolir el IGSS, mientras suspendía al mismo tiempo el Código de Trabajo, la libertad de organización sindical, la incipiente reforma agraria y, en general, los avances institucionales de los 10 años precedentes. Pudo haber influido, como se dijo, el temor a provocar una resistencia popular que derivaría en enfrentamientos armados, pues ya entonces la presencia del IGSS (centros de salud, clínicas, hospitales) en el territorio nacional estaba afianzada, principalmente en los centros laborales de mayor militancia política. En todo caso se restringió su autonomía económica y administrativa y se "congelaron" los nuevos programas que, presumiblemente, se pondrían en marcha a partir de 1957.

Las convulsiones políticas que siguieron al asesinato del jefe "liberacionista" en este último año (un golpe de estado, dos elecciones presidenciales y cuatro gobiernos en 10 meses) favorecieron la inercia institucional; y no obstante el sesgo conservador de los gobiernos que siguieron en los 20 años posteriores, el IGSS pudo sobrevivir y ampliar la escala demográfica de sus operaciones, particularmente desde 1965, cuando se retornó a un régimen constitucional. Pero, en lo fundamental, careció del dinamismo y del desarrollo que habían previsto sus fundadores. Lamentablemente, su actuación en esos 20 años se vio plagada de frecuentes

críticas por deterioro de los servicios, excesiva politización y supuesta corrupción administrativa.

Fue hasta marzo de 1977, después de 31 años de fundado, cuando el IGSS recibió un nuevo impulso al implantarse los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS). Ello implicó un aumento de las contribuciones que corresponde hacer a los trabajadores afiliados, a los patronos y al Estado como tal. Si bien la instauración de estos nuevos programas tuvo, nuevamente, la oposición de los patronos organizados, ésta fue menos estridente y tenaz que 30 años antes, quizás porque el gobierno de turno (militar, aunque constitucional) simplemente no lo habría permitido. Los problemas del seguro social en 1977 ya no eran tanto de orden político como de orden financiero y 13 años más tarde la amenaza de estos últimos parecía ser tan grave como si se hubiese vuelto al lejano punto de partida.

## 2. Limitaciones y dispersión de la política de previsión social

La reseña histórica del IGSS sirve de marco de referencia para comprender el limitado desarrollo de la previsión social en Guatemala. La raíz debe buscarse en la naturaleza del "liberalismo" que ha dominado la historia política del país, anacrónicamente ligado al darwinismo social del Siglo XIX (en una sociedad predominantemente indígena) e impermeable a la democratización socioeconómica impulsada por la Segunda Guerra Mundial. En tal sentido, el papel del Estado se ha considerado ancestralmente subsidiario (por no decir indiferente) respecto a la cuestión social.

Después de 1954 ha habido, por supuesto, fugaces excepciones a la línea recta del liberalismo, quizás motivadas por la presión de circunstancias reales que nada tienen que ver con la ideología, o el simple hecho de que el resto del mundo sigue progresando. Entre 1965 y 1970 hubo varios cambios en el ámbito de la previsión social, siendo el más importante, como se señaló, la implantación de los nuevos programas del IGSS. Pero también se impulsaron iniciativas que tienden a complementar el régimen de seguridad social, sobresaliendo la creación del Instituto de Previsión Militar (1966), el establecimiento de la Asociación de Auxilio Póstumo del Magisterio Nacional

(1967), la consolidación y ampliación de las Clases Pasivas Civiles del Estado (1970) y la creación de la Asociación de Auxilio Póstumo del Empleado de Salud Pública (1975).

En cierto sentido, esta proliferación de fondos previsionales, promovida precisamente por los empleados públicos, refleja alguna insatisfacción respecto a los limitados progresos del régimen de seguridad social centrado en el IGSS. Debe suponerse que un mejor desarrollo de éste hubiera hecho innecesaria la fragmentación de los beneficios relacionados con el retiro, la invalidez o la muerte de los trabajadores afiliados. Una notable excepción es el caso de los militares, quienes aún antes del formal establecimiento del Instituto de Previsión Militar (IPM) contaban con beneficios que excedían los contemplados por el IGSS.

En lo concerniente al sector privado no es posible obtener información fidedigna y sistemática, por el simple hecho de que todo régimen complementario al seguro social tiene carácter voluntario y no existe obligación legal de registrarlo ni reportarlo. Se presume que las empresas mejor organizadas con numerosos empleados (las de electricidad, bebidas, banca, textiles, azúcar, transporte, alimentos, etc.) han establecido fondos previsionales voluntarios, pero se desconocen sus alcances, importes monetarios y procedimientos administrativos.

En todo caso, no es aventurado afirmar que desde 1970 se ha incrementado la dispersión y la diversidad de los fondos de previsión social. El solo hecho de que desde 1969 se hubiera decretado la ampliación del régimen universal y obligatorio de seguridad social en las áreas de vejez, incapacidad y supervivencia, tuvo por fuerza una influencia favorable a la previsión social, aún cuando dicha ampliación demoró unos ocho años para ser efectiva. Además si bien aparentemente esto implica una adición de beneficios a los previstos en el régimen del IGSS, no hay forma de cuantificar los beneficios reales para los trabajadores.

El carácter unitario que se quiso dar desde el principio al régimen de seguridad social tenía por objeto "impedir el establecimiento de sistemas de previsión, públicos o particulares, que sustraigan a determinados sectores de

la población del deber de contribuir y del derecho de percibir beneficios de dicho régimen, por cuanto así se mantiene el sano principio que recomienda la unidad de los riesgos y de su administración" [1]. Por esta razón, no habiéndose desarrollado el IGSS con la celeridad prevista, ha sido necesario aceptar la duplicación de cargas y esfuerzos, eximiendo a los patronos particulares y entidades estatales de la obligación de contribuir económicamente a los programas IVS, si al mismo tiempo establecen fondos previsionales que contemplen beneficios análogos. Esta fragmentación, por supuesto, tiende a debilitar aún más al régimen de seguridad social.

### III. Características de los Principales Fondos de Previsión

Dentro de la creciente diversidad de los fondos previsionales que funcionan en Guatemala, pueden distinguirse dos rasgos fundamentales: a) en materia de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo es preponderante la cobertura demográfica atendida por el IGSS, pero b) en lo concerniente a los beneficios y pensiones relacionados con invalidez, vejez y sobrevivencia, se observa una progresiva segregación de los trabajadores amparados por fondos previsionales específicos. Esta última tendencia, sin embargo, aún no cobra un impulso definido, ni representa necesariamente una categoría uniforme de previsión alternativa al seguro social.

#### 1. El Instituto Guatemalteco de seguridad Social (IGSS)

Según se explicó anteriormente, los programas de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo (EMA) han sido los únicos atendidos por el IGSS durante sus 45 años de existencia. Los segundos programas (invalidez, vejez y sobrevivencia) comenzaron a aplicarse en forma experimental (sólo el personal del propio IGSS) en 1971 y se extendieron a todos los trabajadores afiliados al régimen de seguridad social en 1977.

---

[1] Octavo "Considerando" del Decreto del Congreso de la República No. 295 (Ley Orgánica del IGSS).

a) Programas EMA

La protección relativa a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y enfermedades generales comprenden los siguientes beneficios: i) servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios; ii) indemnización en dinero proporcional a los ingresos no percibidos del empleador; iii) en caso de muerte, pensiones para los causahabientes que hubieren dependido económicamente del occiso al momento de su muerte, especialmente la esposa e hijos menores de edad; y iv) servicios odontológicos, farmacéuticos, de aparatos ortopédicos, radiológicos y de laboratorio.

El programa de maternidad incluye, además de las prestaciones anteriores que fueron aplicables, estos subsidios del IGSS: i) por enfermedad, accidente y enfermedades intercurrentes con el embarazo o complicaciones de éste, en la proporción de 2/3 del salario diario base; y ii) durante los descansos pre- y postparto, por la totalidad del salario base. Además, con excepción de las prestaciones en dinero, la esposa o conviviente en estado de embarazo al momento de fallecer un afiliado, tienen derecho a los demás servicios que presta el IGSS.

Estos beneficios de la seguridad social han venido perfeccionándose con el tiempo, pero el desarrollo del régimen ha consistido fundamentalmente en la cobertura demográfica y geográfica de los programas EMA. Aún así, en la actualidad esta cobertura continúa siendo incompleta, debido a la imposibilidad material del IGSS de realizar inversiones en su red hospitalaria por las limitaciones financieras que le aquejan desde hace algunos años. (Ver Cuadro No. 1).

b) Programas IVS

Si bien las prestaciones relativas a invalidez, vejez y sobrevivencia constituyeron un objetivo explícito del IGSS desde su fundación, [2] por las razones ya mencionadas su aplicación efectiva en forma general se inició

---

[2] Artículos 28 y 32 de la Ley Orgánica.

hasta 1977. Después de 10 años de experiencia con la reglamentación inicial, ésta fue reformada extensamente en marzo de 1988.

En su forma actual, la protección concerniente a invalidez requiere que el asegurado tenga menos de 60 años de edad al primer día de quedar incapacitado. La invalidez debe ser evaluada por el IGSS, estableciéndose tres grados: i) invalidez total, cuando el asegurado queda en incapacidad para obtener remuneración mayor al 33% de la que recibe habitualmente un trabajador activo; ii) invalidez parcial, cuando la incapacidad del asegurado le permite obtener una remuneración superación al 33% pero inferior al 50% de la que recibe un trabajador sano; y iii) gran invalidez, cuando el afiliado es incapaz de obtener remuneración alguna y depende permanentemente de la ayuda de otra persona para efectuar los actos de su vida.

El derecho a la prestación por vejez solamente se aplica a los afiliados al régimen de seguridad social que hubieren cumplido 60 años de edad y hayan contribuido al financiamiento del régimen con 180 cuotas mensuales.

Para que los beneficiarios puedan obtener pensiones del IGSS por concepto de sobrevivencia, deben llenarse los requisitos siguientes: i) a la fecha del fallecimiento, el asegurado debe haber acreditado por lo menos 36 meses de contribución al IGSS en los seis años inmediatamente anteriores; ii) a la misma fecha, el fallecido debe haber tenido derecho a pensión de vejez, habiendo cumplido 60 años de edad; y iii) a la fecha de su fallecimiento, el asegurado debió estar disfrutando de pensión de invalidez o de vejez.

Por su misma naturaleza, al ponerse en vigencia los programas IVS de modo general en 1977 los beneficios previstos se aplican a todos los trabajadores afiliados al régimen de seguridad social, si bien esta aplicación se extiende gradual y progresivamente a sectores de trabajadores o de patronos y de personas a proteger. Las únicas excepciones a la universalidad de los programas IVS son: i) los trabajadores presupuestados del Estado protegidos por la ley de clases pasivas civiles; y ii) el personal del ejército, así como los jefes y oficiales militares que, sirviendo en dependencias distintas del Ministerio de la Defensa Nacional, gocen de la

protección del régimen de previsión social creado por la Ley Constitutiva del Ejército.

El tema de una posible dualidad de beneficios por afiliación simultánea al IGSS y a cualquier otro fondo previsional de carácter privado, es resuelto por la reglamentación del IVS disponiendo que el Instituto se haga cargo de ellos, sin perjuicio de que, si tales prestaciones fueren más favorables que las del IVS, el patrono correspondiente tendrá bajo su responsabilidad el pago de la diferencia. Asimismo, se preve que continúen funcionando los regímenes previsionales públicos o privados análogos que hubiesen estado vigentes antes de emitirse el Reglamento del IVS, si bien el IGSS se reserva el derecho de suprimirlos o modificarlos, de conformidad con las facultades que le otorga su Ley Orgánica. En la práctica el IGSS permite la coexistencia de otros fondos de previsión.

c) Financiamiento

Actualmente el financiamiento del régimen de seguridad social, tomado en su conjunto, involucra contribuciones tripartitas y su asignación por tipos de programa en la forma siguiente: i) los trabajadores contribuyen con el 4.5% de sus salarios, correspondiendo 1% al programa de accidentes, 2% a los programas de maternidad y enfermedad y 1.5% a los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia; ii) los patronos particulares contribuyen con el 10% del total de salarios pagados a sus trabajadores, asignándose el 3% al programa de accidentes, el 4% a los programas de maternidad y enfermedad y el 3% a los programas IVS; iii) el Estado en su calidad de patrono contribuye con el 7.5% del total de salarios pagados a sus trabajadores, correspondiendo 1.5% al programa de accidentes, 3% a los programas de maternidad y enfermedad y 3% a los programas IVS; y iv) el Estado como tal debe contribuir con 1.5% del total de prestaciones pagadas por el IGSS bajo el programa de accidentes, con el 25% del total de las prestaciones y pensiones pagadas por concepto de maternidad y enfermedad y con el 25% del total de prestaciones otorgadas conforme a los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia en conjunto.

Según se explico antes, el principal problema que el régimen de seguridad social enfrenta en la actualidad se relaciona justamente con la mora en el pago de las contribuciones de los patronos particulares y del Estado como patrono, pero en especial, el más absoluto incumplimiento del Estado en el pago de las contribuciones y reembolsos que debe efectuar como tal. La incidencia negativa de dichos atrasos e incumplimientos es tan grave que está provocando una descapitalización progresiva del régimen administrado por el IGSS que amenaza con frenar su desarrollo global, aparte de las restricciones que ya está provocando en la prestación de servicios, la ampliación de instalaciones hospitalarias y la atención regular de las pensiones. (Ver Cuadro No. 2).

## 2. Régimen de clases pasivas civiles

El más antiguo de los esquemas de previsión social existentes en Guatemala es el actualmente denominado "Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado", cuyo origen se remonta a 1923. Es simplemente un mecanismo incorporado al Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación, en el cual se incluyen las contribuciones de los trabajadores (obligatoriamente) afiliados y los pagos anuales correspondientes a las pensiones y beneficios calculados para cada año fiscal. En sus casi 70 años de existencia este régimen ha sufrido múltiples reformas, siendo la más completa la de 1970, mediante la cual se consolidó el mecanismo financiero y fueron segregados los empleados públicos militares.

De conformidad con el Decreto del Congreso de la República No. 63-88 de octubre de 1988, el Régimen comprende lo relativo a las pensiones de los trabajadores civiles que prestan servicios en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; los trabajadores de las entidades descentralizadas autónomas; los de la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral, y los trabajadores que prestan servicios por el sistema de "planillas" en los organismos y entidades estatales mencionados. Los trabajadores integrados a este régimen no pueden retirarse del mismo, salvo que se retiren definitivamente del servicio activo sin haber completado los requisitos para tener derecho a pensión.

Las pensiones que otorga el Régimen de Clases Pasivas Civiles son las siguientes: i) la pensión por jubilación se otorga en el caso de retiro voluntario, después de un mínimo de 20 años de servicio a cualquier edad, o bien un mínimo de 10 años de servicio cuando el trabajador hubiere cumplido 50 años de edad, y en el caso de retiro obligatorio o cuando el trabajador hubiere cumplido 65 años de edad y un mínimo de 10 años de servicios; ii) la pensión por invalidez se concede a cualquier trabajador que quedare inválido a causa de accidente, sin exigirse requisitos de edad ni tiempo mínimo de servicios, y si la invalidez es producida por enfermedad, se requiere un aporte mínimo de dos años, salvo las enfermedades naturalmente súbitas; y iii) la pensión por viudez a favor del cónyuge supérstite o conviviente del trabajador, siempre que éste hubiere contribuido al régimen por 10 años o más, o bien se encontrare pensionado por jubilación; a falta de cónyuge o conviviente, la pensión por orfandad corresponde a los hijos menores o incapaces.

El cómputo de las pensiones por jubilación toma como base el promedio del salario de los últimos cinco años relevantes en cada caso, aplicándose a dicho promedio porcentajes de beneficio que comienzan con el 36.9% para los primeros 10 años de servicio y aumentan gradualmente hasta el 100% para 30 años de servicio.

El régimen de Clases Pasivas Civiles se financia con aportaciones diferenciales así: i) una cuota laboral de los empleados y funcionarios públicos, escalonada según el importe del salario (desde 9% para sueldos de Q400.00 mensuales hasta 15% para sueldos mayores de Q10,001.00); ii) una cuota patronal equivalente al 10% de los sueldos pagados a los trabajadores de la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y las entidades descentralizadas autónomas; y iii) una cuota patronal del Estado equivalente a la diferencia entre los ingresos provenientes de las contribuciones de las personas obligadas al Régimen y el monto de las pensiones otorgadas.

La administración, registro, trámite y demás operaciones que establece la Ley del Régimen corresponden a la Oficina Nacional del Servicio Civil. La Contraloría de Cuentas fiscaliza la liquidación de las pensiones en

cuanto a las operaciones y cálculos numéricos. la contabilidad y pago de las pensiones las realiza el Ministerio de Finanzas Públicas, el cual también maneja los ingresos por concepto de cuotas laborales y patronales.

### 3. Instituto de Previsión Militar (IPM)

Este Instituto tiene el carácter de entidad descentralizada del Estado, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio. Su Ley Orgánica fue aprobada en julio de 1966, si bien las prestaciones que otorga venían realizándose anteriormente con base en acuerdos gubernativos. Pertenecen al Instituto los oficiales generales, los oficiales superiores, subalternos y especialistas militares que devenguen sueldo del Ministerio de la Defensa o del propio Instituto.

Los beneficios de pensión que el IPM ofrece a sus afiliados y a los beneficiarios de éstos son muy amplios y se asemejan a los de un régimen privativo de seguridad social. Estos beneficios incluyen: i) pensión por jubilación a los oficiales que hubieren causado baja en el ejército, después de 20 años o más de servicio, siempre que no estuvieren devengando salario en la administración pública o en entidades autónomas o descentralizadas; ii) pensión por retiro obligatoria, equivalente a un mes de salario por cada año de servicio, a favor de los militares que causan baja con un mínimo de 10 años pero menos de 20 años de servicio y cumplan la edad de retiro obligatorio; iii) pensión por invalidez o incapacidad, equivalente al 75% del sueldo mensual, a favor de los militares que quedan incapacitados para el ejercicio de su propia arma o servicio dentro del ejército, después del correspondiente examen médico; y iv) pensión por fallecimiento a favor de la viuda, huérfanos y padres, en proporciones variables del salario o pensión del afiliado, los cuales son de 90% para la viuda o para los hijos menores o incapacitados, si sobreviven concurrentemente, y de 50% para los padres si fueren los únicos sobrevivientes.

Además del régimen de pensiones, el IPM ofrece a sus afiliados otros beneficios: i) seguro total en favor de los militares que causen baja habiendo prestado servicio durante 30 años o más, cuyo monto se determina de acuerdo con una escala de jerarquías castrenses y según se trate de un seguro por fallecimiento o por jubilación; ii) aguinaldo anual en favor de

todos los afiliados, equivalente al último salario mensual devengado; y iii) socorro por fallecimiento, que en la actualidad asciende a Q1,500.00 para los oficiales y Q800.00 para los especialistas, con destino a sufragar gastos funerarios.

El financiamiento del régimen de previsión militar se efectúa mediante aportes anuales del Estado equivalentes entre 20% y 25% del presupuesto del Ministerio de la Defensa, más contribuciones de los afiliados del 8% de los sueldos devengados en el propio Ministerio y del 28% de los sueldos devengados de otros presupuestos. La administración del Instituto está a cargo de una Junta Directiva y una Gerencia, cuyos miembros son oficiales del ejército.

#### 4. Asociaciones de auxilio póstumo

Además de participar en el sistema de seguridad social y en el régimen de clases pasivas civiles, los empleados de educación pública y de salud pública tienen establecidas sendas asociaciones de auxilio póstumo, cuya finalidad es complementar los beneficios monetarios que reciben del IGSS y del presupuesto nacional en caso de muerte. La asociación de los empleados de salud pública fue creada mediante el Decreto No. 13-75 del Congreso de la República en abril de 1975 y la del magisterio nacional mediante Decreto Legislativo No. 1683 de junio de 1967.

El auxilio póstumo de los empleados de salud pública se limita a otorgar donaciones monetarias a las familias de los asociados que fallezcan y los gastos funerarios correspondientes. El monto de las donaciones es variable, pues depende del pago de llamamientos que deben cubrir los asociados activos al ocurrir el fallecimiento de uno de ellos, del número de asociados y del importe de los llamamientos. Por concepto de gastos funerarios la Asociación anticipa Q1,500.00 a los beneficiarios, descontándolos posteriormente de la donación monetaria. Actualmente la Asociación está considerando una revisión del mecanismo vigente para elevar a Q20,000.00 el beneficio a la familia de cada afiliado fallecido.

El auxilio póstumo del magisterio es más complejo, cuenta con un considerable número de participantes y dispone de reservas para financiar sus actividades. Los beneficios otorgados son de dos tipos: el póstumo y el opcional en vida; el primero se otorga de acuerdo con las cuotas pagadas por el afiliado y su monto aumenta progresivamente de Q10,000.00 (de una a 36 cuotas) hasta Q15,000.00 (de 85 cuotas en adelante). El beneficio opcional en vida se concede siempre que el asociado tenga como mínimo 50 años de edad y haya cotizado durante 10 años; el monto a recibir depende de una escala conforme a la edad alcanzada, siendo el mínimo de Q1,295.50 a los 50 años con incrementos graduales hasta un máximo de Q4,475.00 a los 100 años.

La asociación magisterial financia principalmente los beneficios que otorga mediante el cobro de cuotas mensuales de los asociados, pero también percibe ingresos por cuotas extraordinarias, productos financieros de las inversiones, arrendamiento del edificio propio, etc. Los diferentes ingresos pasan a constituir fondos para cubrir los beneficios ofrecidos a los asociados y para eventualidades.

##### 5. Fondos previsionales del sistema bancario

En 1962 se estableció el Fondo de Prestaciones para los trabajadores del Banco de Guatemala (banco central), de la Superintendencia de Bancos y del Fondo de Regulación de Valores, y desde entonces en los pactos colectivos suscritos entre los bancos comerciales y de desarrollo y los respectivos sindicatos de trabajadores se ha incluido algún régimen privativo de previsión. En esencia, estos regímenes ofrecen a los empleados beneficios adicionales a los del seguro social.

Un examen de los nueve regímenes existentes en 1989 revela que los beneficios más comunes consisten en servicios de atención médica, complemento salarial por suspensión de labores autorizada por el IGSS y seguro de vida a favor de los sobrevivientes. En los tres casos que contemplan pensiones por jubilación, invalidez, muerte, vejez y sobrevivencia, existen fondos permanentes para cubrir los desembolsos. (Ver Cuadro No. 3).

Por regla general, el financiamiento de las prestaciones sociales de los bancos corre por cuenta del patrono, excepto los regímenes de pensiones, en los que los afiliados contribuyen con cuotas establecidas actuarialmente. Dentro de éstos, el régimen más avanzado es el del Banco de Guatemala, que contempla inclusive beneficios de pensionamiento prematuro en forma vitalicia.

#### 6. Otros fondos previsionales

Por el hecho de que los regímenes voluntarios de previsión, ya sean de entidades públicas o de empresas privadas, no tienen obligación legal del registro y control estadístico, resulta imposible conocer con exactitud sus características relativas a cobertura, beneficios otorgados, financiamiento y administración. La información existente es fragmentaria y parcial.

En el sector público se sabe de la existencia de fondos previsionales en la Universidad Nacional, la Municipalidad de la ciudad de Guatemala, el Instituto Nacional de Electrificación, la Empresa de Telecomunicaciones (GUATEL) y otras empresas estatales descentralizadas. Todas ellas son entidades que emplean numerosos trabajadores, quienes en su mayoría están sindicalizados. Es seguro que los correspondientes pactos colectivos de trabajo incorporan prestaciones sociales que contemplan los beneficios del seguro social y del régimen de clases pasivas civiles.

Por otra parte, las grandes empresas privadas también mantienen prestaciones sociales en favor de sus trabajadores, ya sea por presión de los sindicatos o mediante acuerdo con las organizaciones "solidaristas" que han surgido en años recientes. Se desconoce si tales prestaciones incluyen pensiones por jubilación, invalidez y muerte. Es presumible que los beneficios más comunes consistan en asistencia médica, complemento salarial por suspensión de trabajo autorizado por el IGSS y gastos financieros.

#### IV. Fondos Previsionales y Mercados Financieros

El interés central en la elaboración de este estudio se relaciona, en principio, con el vínculo actual y potencial entre los fondos previsionales y el mercado financiero guatemalteco. Con este fin, es preciso examinar la evolución que han tenido las entidades e instrumentos financieros y determinar sus perspectivas de desarrollo, estimando al mismo tiempo la importancia relativa de los recursos movilizados por los fondos de previsión social, incluyendo el régimen del seguro social. Se advierte que, lamentablemente, las limitaciones de información sobre este último aspecto no permiten enriquecer el análisis como sería deseable.

##### 1. Estructura y tendencia del sistema financiero

Entre 1945 y 1947 se realizó en Guatemala una profunda reforma monetaria y bancaria cuyos elementos fundamentales subsisten hasta la fecha. La Junta Monetaria, que dirige al Banco de Guatemala (banco central), preside la política monetaria, cambiaria y crediticia de la Nación. La auxilia la Superintendencia de Bancos como ente fiscalizador.

Hasta 1958 operaban en Guatemala exclusivamente bancos comerciales e hipotecarios (llamados "bancos mixtos"), pero en esa fecha se autorizó la apertura de dos bancos especializados de ahorro y préstamo. Sin embargo, más tarde éstos optaron por convertirse en bancos comerciales e hipotecarios. Esta es la categoría uniforme de los 20 bancos privados que funcionan actualmente en Guatemala. Existen además tres bancos estatales, siendo uno de ellos también de carácter comercial e hipotecario.

En 1962 se amplió la estructura al autorizarse la apertura de sociedades financieras, primordialmente dedicadas a facilitar inversiones empresariales. Dada la diferenciación entre las sociedades financieras y los bancos en cuanto a requerimientos de encaje, de capital y de plazos y garantías en operaciones de crédito, los accionistas de varios bancos han establecido simultáneamente sociedades financieras vinculadas. Actualmente funcionan siete sociedades financieras que complementan al sistema bancario.

En 1986 se estableció la primera (y hasta hoy la única) bolsa de valores, cuyo desarrollo inicial ha sido lento y se ha limitado esencialmente a la negociación de bonos emitidos por el Estado. Comienzan a surgir, sin embargo, papeles emitidos por algunas de las mayores empresas comerciales. La negociación de capital accionario es prácticamente inexistente, lo cual obedece más a la tradición guatemalteca de "empresas cerradas" que a limitaciones o desventajas de orden legal o fiscal.

La composición de los recursos ajenos y propios de los bancos privados y financieras en el período 1983-1989 revela que los depósitos del público representaron el 67.4%, en promedio, del total de recursos movilizados, mientras que las obligaciones financieras en circulación apenas llegaron al 7.2%. Existe, por consiguiente, un marcado sesgo en las preferencias del mercado por los instrumentos monetarios y cuasi-monetarios comparados con las inversiones bursátiles. Aun más, estas últimas sólo exceden fraccionalmente a la importancia relativa de los créditos del exterior (6.8%) y del capital propio de las entidades crediticias (6.5%) dentro del total. (Ver Cuadro No. 4).

Estas tendencias no son, ciertamente, representativas de un mercado financiero dinámico y en proceso de modernización. Dentro de las múltiples explicaciones que pudieran ensayarse al respecto la más simple es el ancestral conservadurismo de empresarios y particulares; pero sin duda también influyen el limitado desarrollo del mercado de valores, la carencia de mercados secundarios amplios y ágiles y, aunque parezca raro, a la mayor importancia que en Guatemala atribuyen los inversionistas a la seguridad y la liquidez, frente a la rentabilidad de sus capitales.

## 2. Oferta de recursos de los fondos previsionales

Con todas las restricciones que impone la pobreza de información estadística disponible, vale la pena intentar una aproximación cuantitativa de los recursos monetarios que movilizan los fondos de previsión social y su probable incidencia en el mercado financiero guatemalteco. Antes, sin

embargo, es preciso tomar en cuenta las regulaciones y vínculos financieros específicos que determinan la actuación de dichos fondos frente al mercado.

En primer término, como ya se mencionó, desde 1986 el IGSS está sujeto a las regulaciones que impuso la Junta Monetaria respecto a la colocación de sus disponibilidades e inversiones, derivadas de una política restrictiva de los medios de pago. Antes de esa fecha el IGSS solía mantener colocado el grueso de sus reservas financieras en depósitos de ahorro y a plazo en los bancos comerciales, obteniendo por regla general los más altos rendimientos aplicables a las operaciones pasivas bancarias. Al implantarse las regulaciones, el IGSS se vió obligado a liquidar dichos depósitos en muy corto plazo y a convertirlos en inversiones en Bonos del Tesoro que el Banco de Guatemala le vendió, con rendimientos financieros más bajos.

La restricción sobre las inversiones del IGSS continúa vigente y ha sido objeto de mucha controversia, especialmente en el último año, cuando los depósitos de ahorro y a plazo de los bancos comerciales registraron rendimientos entre 10% y 15% superiores a los intereses fijos sobre los Bonos del Tesoro. Sin embargo, esta medida de la Junta Monetaria es conceptualmente reversible, pues existen instrumentos reguladores de la oferta monetaria que podrían rendir mejores resultados que la burda concentración de depósitos en el banco central en el contexto de una política macroeconómica.

En segundo lugar, conviene tener presente el caso particular del Fondo de Previsión Militar, que en 1972 facilitó la creación del Banco del Ejército. El monto del aporte de capital del IPM en este banco comercial privado se desconoce, pero presumiblemente es una parte considerable del capital y reservas de 21.9 millones de quetzales que registraba en junio de 1990; pero quizás más importante puede ser la inversión de reservas técnicas del IPM en los depósitos y las obligaciones financieras en circulación del Banco del Ejército, cuyo monto ascendía en conjunto, a 231.7 millones de quetzales en la misma fecha. [3]

---

[3] Superintendencia de Bancos, Boletín EBUCA, junio 1990.

Queda, en tercer lugar, una consideración específica respecto al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, que por su naturaleza no registra reservas financieras pero tiene un flujo de fondos de creciente importancia. El aporte residual que anualmente debe hacer el Estado para cubrir las deficiencias de ingresos (cuota laboral) del sistema, forma parte de la ejecución del presupuesto y por consiguiente se diluye entre las múltiples transacciones fiscales que transitan por el "fondo común" del Ministerio de Finanzas Públicas, el cual es por ley administrado exclusivamente por el Banco de Guatemala.

Debido en parte a estas regulaciones y mecanismos se observa que los principales fondos de previsión social tenían colocado casi el 90% de sus reservas financieras a fines de 1990 en Bonos del Tesoro, mientras que a fines de 1984 cerca del 80% de las mismas consistían en depósitos de ahorro y a plazo en bancos comerciales. Esto obedece primordialmente a las restricciones de inversión impuestas por la Junta Monetaria al IGSS, pero también pudo tener alguna influencia el hecho de que en el segundo semestre de 1990 el banco central puso en circulación certificados representativos de su propia cartera de Bonos del Tesoro (llamados CENIVACUS), con rendimientos apreciablemente más elevados que los intereses sobre depósitos bancarios (Ver Cuadro No. 5).

Conviene señalar que estas emisiones tuvieron por objeto inducir un incremento de los rendimientos financieros en el mercado, en el marco de una política de liberalización. Pero esta política duró poco tiempo, tanto porque alarmó a las autoridades monetarias el efecto especulativo así provocado, con serias consecuencias para el costo del crédito bancario destinado a los sectores productivos, como porque el banco central estaba acumulando excesivos saldos de pérdidas cuasifiscales. En el segundo trimestre de 1991 el atractivo inicial de los CENIVACUS está desapareciendo.

Desde otro ángulo, puede apreciarse que los ingresos anuales de los principales fondos previsionales se han incrementado más rápidamente que sus reservas financieras. Esto también refleja la situación particular del IGSS, que al dejar de percibir las contribuciones del Estado como tal tiene que operar con presupuestos muy ajustados y ha sido impotente para

reforzar su patrimonio y las reservas técnicas de sus programas en la forma requerida. En todo caso, lo más probable es que todos los fondos de previsión hayan tenido que operar en 1990 con insuficiencia de ingresos, debido a la extraordinaria inflación registrada (alrededor del 70% anual) en comparación con los cinco años precedentes, en los que el índice inflacionario anual aumentó 15% en promedio.

### 3. Opciones y preferencias de inversión

Se presume que las decisiones de inversión relativas a las reservas de los fondos previsionales persiguen fundamentalmente el mantenimiento del valor de dichas reservas, en especial las que han de emplearse en el pago de pensiones y beneficios de larga duración. Ello puede lograrse por diferentes medios, siendo los más comunes la indización de las contribuciones y cuotas que alimentan las reservas, o bien la obtención de rendimientos de inversión capaces de compensar la depreciación inflacionaria.

En el caso de Guatemala nunca se ha practicado la indización oficial de salarios, impuestos o contribuciones. Tampoco se ha propuesto seriamente la implantación de mecanismos orientados a ese fin. La razón fundamental radica, quizás, en la tradición de estabilidad monetaria que el país mantuvo por más de medio siglo antes de la crisis de la década de 1980. Aun en este último período la elevación de los precios internos en exceso del 20% anual, por ejemplo, fue muy esporádica y de breve duración. La experiencia registrada en 1990 a la que se hizo referencia antes fué totalmente anómala y ha sido superada en menos de seis meses.

Todo lo dicho viene al caso porque, en un sentido realista, es muy improbable que en Guatemala prospere cualquier iniciativa de indización, no obstante que la ausencia de ella es socialmente indeseable a la luz de la impresionante caída de los salarios reales que se registra desde 1980. En lo que concierne al mercado financiero, entonces, el mantenimiento del valor de las reservas previsionales tiene que buscarse por la vía de la tasa de interés real. Ello a su vez implica la necesidad de que los administradores de tales reservas dispongan de amplia discrecionalidad para operar en el mercado financiero, sin regulaciones arbitrarias como las que ahora afectan

al IGSS. En la práctica, los restantes fondos previsionales gozan ya de una amplia libertad de acción.

Por otra parte, no debe perderse de vista que los instrumentos elegibles en el mercado se reducen a los Bonos del Tesoro (o sus certificados representativos), los depósitos de ahorro y a plazo en la banca comercial y las obligaciones emitidas por bancos y sociedades financieras. El mercado de valores, según se explicó, todavía descansa fundamentalmente en la negociación de bonos oficiales. No existen, por consiguiente, numerosas opciones y por la misma razón resultan reducidos los márgenes de diferenciación en materia de rentabilidad. No obstante, cada vez es más firme la tendencia hacia la uniformación de los rendimientos nominales de los diferentes instrumentos ofrecidos en el mercado, entre otras cosas porque desde 1988 ha aumentado apreciablemente el número de bancos y sociedades financieras que compiten en el estrecho mercado monetario guatemalteco.

#### V. Recientes Propuestas de Reforma

Después de muchos años de no registrarse movimientos importantes en el ámbito de la previsión social en Guatemala, en el curso de pocos meses han surgido tres propuestas de reforma cuya eventual aplicación alteraría en forma significativa los alcances y la fuerza económica de los sistemas y regímenes existentes. Estas propuestas han contado con apoyo oficial, pero el cambio de gobierno acaecido en enero de 1991 podría involucrar demoras o revisiones de consecuencias impredecibles. En todo caso, las propuestas se encuentran ahora en el proceso de discusión y si bien es difícil prever su destino, ameritan un breve examen para completar el contexto del presente estudio.

##### 1. Autonomía administrativa y financiera del IGSS

Esta es la más reciente y también la más ambigua de las propuestas de reforma, y quizás por ello la menos controvertida. Fue formulada el 11 de junio de 1991 por la Comisión de Políticas Sociales del "Pacto Social", el cual es un foro promovido por el nuevo gobierno en el que representantes de los

empresarios, los trabajadores, las cooperativas y el propio gobierno procuran llegar a un acuerdo acerca de las orientaciones de la política económica y social que debe aplicarse en los próximos cinco años. En la opinión pública, hay que decirlo, predomina un gran escepticismo respecto a la validez de este foro y la viabilidad de sus propuestas.

En lo concerniente al IGSS, el "Pacto Social" incluirá la recomendación de que "se le devuelva" la autonomía administrativa y financiera que tenía cuando fué fundado en 1946. La propia Comisión de Políticas Sociales del foro tendrá a su cargo la preparación de los instrumentos jurídicos requeridos. Se prevé también que, junto con los estudios específicos de apoyo, el Organismo Ejecutivo presente al Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente.

Sin prejuzgar sobre la pertinencia y la viabilidad de esta propuesta, es preciso señalar que la pérdida de la autonomía administrativa del IGSS no radica tanto en la composición de su Junta Directiva cuanto en el procedimiento para designar al Gerente, quien originalmente debía ser elegido por mayoría calificada de votos de la Junta Directiva. Esta continúa estando integrada en tal forma que el Organismo Ejecutivo no tiene predominio alguno. En la actualidad el Gerente es nombrado por el Presidente de la República y, dadas las amplias facultades de que goza, con frecuencia entra en conflicto con la Junta Directiva.

La cuestión de la autonomía financiera mencionada en la propuesta es todavía más ambigua, pues no se ve cómo mejorarían la situación patrimonial y las reservas técnicas del IGSS (que son sus flancos más vulnerables) alterando el régimen de cuotas laborales, cuotas patronales y aportes del Estado. Aún más grave sería eximir al Estado como tal del pago de los adeudos acumulados, por muy cuantiosos que sean, en vez de explorar soluciones financieras prácticas que no requieren modificación legal o institucional.

Sea como fuere, la propuesta es muy reciente y en general para evaluar sus méritos, que en todo caso dependen de la formulación que específicamente haga en su momento la Comisión de Políticas Sociales del

"Pacto". Podría darse la circunstancia de que el consenso logrado en este foro sirva como un vehículo adecuado para adaptar la Ley Orgánica del Instituto a las condiciones actuales, inclusive la búsqueda de mecanismos para resolver el mencionado problema de la insuficiencia de ingresos y reservas a causa de la falta de pago de los patronos y del Estado.

## 2. Ley de Compensación Económica

La más importante (y controvertida) de las reformas propuestas consiste en la efectiva aplicación del Decreto No. 57-90 del Congreso de la República (Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio), de octubre de 1990, mediante el cual se estableció la obligación de los patronos a reconocer a sus trabajadores una compensación económica al concluir el contrato o relación de trabajo correspondientes. Esta Ley declara en forma expresa que "la compensación económica por tiempo de servicio . . . es totalmente distinta e independiente de las indemnizaciones por despido indirecto o sin causa justificada, de la indemnización por daños y perjuicios, . . . así como de las prestaciones que cubre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social o que provengan de cualquier otra ley de previsión social".

A fin de cumplir con esta nueva prestación laboral, los patronos que empleen dos o más trabajadores deben constituir en el Banco de los Trabajadores un "Fondo de Compensación Social" con el equivalente de la doceava parte del monto total de la planilla o nómina mensual de salarios pagados. Dicho Fondo podrá destinarse a ampliar la cobertura crediticia de los trabajadores, con trato preferencial respecto al monto, plazo, destino y tasa de interés, si bien el Banco de los Trabajadores debe mantener reservas adecuadas para cubrir la compensación económica en el momento requerido. Para ello, el empleador no podrá retirar recursos del Fondo, ni los trabajadores podrán hacerlo mientras no termine definitivamente la relación laboral.

Se trata, por consiguiente, de una prestación inédita cuyo monto, calculado conforme a las reglas establecidas en el Código de Trabajo, equivale al 8.33% de los salarios pagados. Con base en las estadísticas oficiales de empleo y salarios se ha estimado que en el primer año de

operación el Fondo acumularía unos 240 millones de quetzales, lo que implica que en menos de tres años dispondría de tantos recursos como las reservas financieras del IGSS. Se ha cuestionado la viabilidad del mecanismo por el hecho de que el Banco de los Trabajadores es una entidad relativamente pequeña en el sistema bancario, con reducida capacidad operativa; pero el argumento técnico más importante es que al aplicársele los límites legales de cartera con relación al capital y reservas, el Banco agotaría su capacidad crediticia mucho antes de concluir el primer año de acumulación del Fondo.

Sin embargo, no han sido los argumentos técnicos los que han demorado la ejecución de la Ley de Compensación Económica, sino inconvenientes de naturaleza jurídica. En primer lugar, el Decreto No. 57-90 fijó al Ministerio de Trabajo y Previsión Social un plazo perentorio (60 días) para emitir el Reglamento correspondiente; al no cumplirse este plazo, y al encontrarse algunas incongruencias con la Ley, la principal agrupación patronal presentó un recurso de inconstitucionalidad, el cual fué declarado sin lugar por la Corte de Constitucionalidad el 23 de junio de 1991. Por consiguiente, la Ley de Compensación Económica está en plena vigencia, pero de nuevo se espera que los grupos patronales expresen su oposición por diferentes medios, inclusive un nuevo recurso de inconstitucionalidad por razones más fundamentales, o bien promuevan en el Congreso de la República un proyecto para derogarla.

### 3. Contribución complementaria para la vivienda

La tercera propuesta de reforma es en realidad la más antigua, pero al mismo tiempo la que menor relevancia parece tener por su naturaleza relativamente indirecta respecto a la previsión social propiamente dicha. Se trata del Anteproyecto de la Ley General de la Vivienda, promovido por el gobierno anterior hasta el seno del Congreso de la República, el cual sin embargo no llegó a discutirlo formalmente en el período parlamentario que terminó el 14 de enero de 1991. En el nuevo Congreso se ha mencionado ocasionalmente este Anteproyecto, pero se desconoce si el Organismo Ejecutivo está interesado en retomarlo, siendo indispensable contar con su apoyo por la naturaleza del tema.

La Ley General de la Vivienda tendría por objeto crear un sistema integrado por las diferentes entidades públicas y privadas con un interés común en el desarrollo de una política nacional de vivienda. Entre otros, el sistema incluiría un nuevo mecanismo financiero (Fondo Guatemalteco de la Vivienda), entre cuyos recursos se contempla un "aporte patronal para la vivienda", de carácter obligatorio, equivalente al 1.5% de los salarios pagados por los empleadores no agrícolas. Se preveía que el pago de este aporte patronal se haría conjuntamente con las cuotas patronales correspondientes al IGSS.

Si bien estas ideas fueron debatidas en diversos seminarios técnicos y reuniones internacionales durante 1990, no se sabe de un esfuerzo deliberado del anterior gobierno para propiciar la aprobación de la Ley General de la Vivienda antes de concluir su mandato, como si ocurrió en cambio con la Ley de Compensación Económica. O bien puede haber influido el hecho de que la promulgación de ambas leyes en tan corto lapso de tiempo hubiese enfrentado una oposición política demasiado fuerte.

## VI. Conclusiones

El lento desarrollo y los limitados logros de la previsión social en Guatemala sólo pueden comprenderse como el producto de un rezago político que, con muy contadas excepciones, ha frenado persistentemente la modernización de la sociedad guatemalteca en 170 años. La revolución liberal de 1871 se desgastó en aventuras exteriores sin haber llegado a ser consecuente con las urgencias de la integración nacional. En retrospectiva, sólo la revolución de 1944 se empeñó en crear instituciones perdurables orientadas a la modernización política y socioeconómica.

En 1946 se instituyó el primer régimen de seguridad social, inspirado en los preceptos más avanzados de la época y concebido como un plan de ejecución gradual y progresiva, que con el tiempo abarcaría a toda la población trabajadora y sus dependientes y estaría en capacidad de proporcionar una previsión social unitaria. Este plan se vió frustrado en menos de 10 años y la implantación de los programas de pensiones hubo de

demorarse 20 años más. En este lapso el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) perdió mucho del profesionalismo inicial y vio cercenada su autonomía administrativa y financiera.

No obstante, entre 1965 y 1970 se registraron algunos progresos en el amplio ámbito de la previsión social al crearse separadamente el Instituto de Previsión Militar, las Asociaciones de Auxilio Póstumo de los empleados de educación y salud y numerosos regímenes de previsión social de entidades públicas descentralizadas y empresas privadas. En 1970 se consolidó también el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado que, con diversa fortuna, venía operando desde 1923.

En la actualidad, el IGSS tiene el fondo previsional más importante y de mayores recursos; pero los fondos constituidos por el Instituto de Previsión Militar, el Banco de Guatemala, la Universidad Nacional y el magisterio han adquirido con el tiempo una importancia significativa. En todos estos casos se registran beneficios pensionarios, siendo los más comunes los relativos a la invalidez, vejez y muerte. Se sabe que otras entidades públicas descentralizadas y empresas privadas que emplean numerosos trabajadores tienen análogos fondos de previsión, pero no siendo obligatorio el registro oficial ni la publicación de sus estadísticas, es imposible establecer su cuantía y la caracterización de sus beneficios pensionarios.

La dimensión económica y la cobertura demográfica del IGSS lo sitúan en el centro de la previsión social en Guatemala, y por ello son preocupantes las debilidades financieras que lo aquejan. La más importante de éstas tiene su origen en el contumaz incumplimiento del Estado en el pago de sus contribuciones legales, pero también se registra una sensible acumulación de atrasos en el pago de las cuotas patronales, incluyendo al Estado como patrono. A fines de 1990 el importe combinado de estos atrasos e incumplimientos equivalía a cuatro veces el monto del patrimonio contable del IGSS.

En esas circunstancias, no es sorprendente que ocurra un deterioro en el volumen y la calidad de los servicios médicos y hospitalarios del IGSS.

Pero es todavía más importante el riesgo de que, a menos que se revierta pronto su descapitalización relativa, el Instituto se vea en la imposibilidad de cumplir cabalmente con las obligaciones ya contraídas conforme a sus programas de pensiones.

Es a causa del debilitamiento financiero del IGSS que la dimensión global de las reservas y las inversiones de la totalidad de los fondos previsionales registrados en el presente estudio tienen una incidencia muy limitada en el mercado financiero nacional. Además, debido a las regulaciones impuestas por la Junta Monetaria al IGSS respecto a la disponibilidad de sus inversiones, virtualmente éstas se mueven dentro de un "mercado cautivo", lo cual disminuye aún más su incidencia financiera real.

En este sentido, cualquier idea o proyecto de "capitalización" de los fondos previsionales en Guatemala debe reconocer las limitaciones de la oferta de recursos susceptibles de inversión. Además, las escasas opciones para canalizar esta oferta, en un mercado financiero ampliamente dominado por los depósitos bancarios, constituye una restricción práctica más importante. También debe tenerse en cuenta que, en la tradición guatemalteca, el objetivo de mantener el valor real de los activos financieros no se satisface forzosamente con tasas de interés reales positivas ajustables de modo automático.

El panorama financiero de los fondos previsionales podría mejorar en el futuro si llegaren a cristalizar tres propuestas de reforma institucional que se encuentran bajo consideración. La más importante de ellas es la aplicación efectiva de la "Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio", la cual implica una contribución adicional de los empleadores que se depositaría en el Banco de los Trabajadores, con base en una capitalización individual se estima que los fondos generados por esta contribución rápidamente excederían a las inversiones financieras del IGSS. No debería ser imposible encontrar mecanismos para desconcentrar del Banco de los Trabajadores esta acumulación de recursos y diversificar su colocación en el mercado financiero.

Otra propuesta de reforma que incrementaría indirectamente la fuerza económica de los fondos previsionales sería la contribución adicional de 1.5% de los salarios pagados por las empresas no agrícolas, con destino al proyectado "Fondo Guatemalteco de la Vivienda", incluido en el anteproyecto de Ley General de la Vivienda. Esta propuesta no es promovida activamente en la actualidad, pero continúa siendo una idea que puede cobrar fuerza en cuanto el nuevo gobierno enfrente la necesidad de diseñar una política nacional de vivienda.

Por último se encuentra la reciente propuesta del "Pacto Social" consistente en reforzar la autonomía administrativa y financiera del IGSS. Su formulación es ambigua y su viabilidad (como la del Pacto Social en su conjunto) dudosa. Pero si llegara a cristalizar en un proyecto serio e integral, no sería remoto que el IGSS comience a resolver sus dificultades financieras, potenciando al mismo tiempo su capacidad de jugar un papel decisivo en el mercado financiero nacional.

**Cuadro No. 1****IGSS: Actividad de los Programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes  
1983-1989**  
**(cifras en miles)**

	1983	1985	1987	1989
<b>1. Población Afiliada</b>				
Número de trabajadores	577	631	678	788
Proporción de la PEA (%)	25,8	26,7	27,1	29,5
<b>2. Población Protegida</b>				
Población beneficiada	977	1026	1102	1531
Proporción de población total (%)	13	12,9	13,1	17,1
<b>3. Accidentes Atendidos</b>				
Número de accidentes	131	127	144	160
Proporción de afiliados (%)	21,9	20,2	21,3	20,3
<b>4. Maternidad</b>				
Casos consulta externa	163	172	182	258
Casos hospitalización	35	35	39	48
<b>5. Enfermedad</b>				
Casos consulta externa	238	247	339	348
Casos hospitalización	16	15	15	21

Fuentes: IGSS, Informes de Labores, años 1983, 1985, 1987 y 1989.

**Cuadro No. 2**

**IGSS: Principales Cuentas Patrimoniales, Reservas, Inversiones y Contribuciones  
Pendientes de Cobro a fin de año  
1984-1990**  
(millones de quetzales)

	1984	1986	1988	1990
1. <u>Cuentas patrimoniales</u>	77,7	145,5	178,3	258,6
Patrimonio contable	62,0	113,8	86,8	123,2
Superávit por Deudores Inmovilizados	6,4	13,7	50,1	92,6
Otras reservas	9,3	18	41,4	42,8
2. <u>Reserva Técnica Programa IYS</u>	228,2	260,0	397,0	534,9
3. <u>Fondo Específico/Pensiones IYS</u>	228,2	296,3	404,7	534,9
Depósitos a la vista	4,0	5,0	3,1	8,7
Dep. ahorro y plazo en bancos	175,6	--	--	--
Inversión en valores	48,6	291,3	401,6	526,2
4. <u>Contribuciones por cobrar</u>	434,7	535,7	641,9	942,9
Adeudos al Estado	317,3	401,9	475,3	728,7
Contribuciones patronales	93,8	108,1	134,5	177,4
Deudores Inmovilizados por Cuotas	23,6	25,7	32,1	36,8

Fuentes: IGSS, Estados Financieros, años de 1984, 1986, 1988 y 1990.

**Cuadro No. 3****Sistema Bancario: Prestaciones Sociales  
Vigentes en 1989**

Bancos	Previsión [1]	Complemento salarial por suspensión IGSS	Servicio Médico	Seguro de Vida	Otros
1. De Guatemala (Central)	J, I, M	100%	Q500,000 anual	- -	Medicinas Serv. dental Gtos. funerarios
2. Inmobiliario	- -	100%	Diagnosis	Q10,000	Medicinas Serv. dental Gtos. funerarios
3. Del Café	- -	100%	Diagnosis	Q8,000	Serv. dental Gtos. funerarios
4. Crédito Hipotecario	- -	100%	Diagnosis	- -	Medicinas Gtos. funerarios
5. Granai y Towson	- -	100%	Diagnosis	Q18,000	Serv. dental
6. De Occidente	- -	100%	Diagnosis	Q12,500	- -
7. Internacional	- -	- -	Diagnosis	Q10,000	Gtos. funerarios
8. De Desarrollo Agrícola	J	- -	- -	- -	- -
9. De la Vivienda	I, Y, S	- -	Q300,000 anual	Q17,500	Gtos. funerarios

Fuentes: Federación Sindical de Empleados Bancarios y de Seguros

[1] J = Jubilación; I = Invalidez; M = Muerte; Y = Vejez; S = Supervivencia

**Cuadro No. 4****Pasivos y Capital de los Bancos Privados y las  
Financieras, 1983-1989****(millones de quetzales)**

	Dic. 1983	Dic. 1985	Dic. 1987	Dic. 1989
<b>1. Bancos</b>	<b>2.119,2</b>	<b>2.768,1</b>	<b>4.143,5</b>	<b>5.344,0</b>
Depósitos a la vista	344,2	605,4	821,9	1.053,8
Dep. de ahorro y a plazo	1.312,4	1.762,7	2.445,1	3.114,1
Créditos no utilizados	214,3	156,7	497,4	600,2
Obligaciones financieras	34,7	50,6	47,8	74,2
Créditos del banco central	100,7	52,3	40,4	99,6
Capital y Reservas	112,9	140,4	290,9	402,1
<b>2. Financieras</b>	<b>429,6</b>	<b>538,9</b>	<b>628,7</b>	<b>1.079,1</b>
Créditos del exterior	188,4	208,7	205,2	565,4
Cred. entidades del país	41,0	41,0	41,0	40,3
Obligaciones financieras	120,4	186,2	285,6	342,0
Créditos del banco central	61,1	57,9	50,4	83,8
Capital y Reservas	18,7	45,1	46,5	47,6
<b>3. Consolidación (1+2)</b>	<b>2.548,8</b>	<b>3.307,0</b>	<b>4.772,2</b>	<b>6.423,1</b>
Depósitos del público	1.656,6	2.368,1	3.267,0	4.167,9
Oblig. financieras en circ.	155,1	236,8	333,4	416,2
Créditos del exterior	188,4	208,7	205,2	565,4
Créditos internos	255,3	197,7	538,4	640,5
Créditos del banco central	161,8	110,2	90,8	183,4
Capital propio	131,6	185,5	337,4	449,7

Fuentes: Superintendencia de Bancos, Boletín EBUCA, 1986 y 1990

**Cuadro No. 5**

**Ingresos y Reservas Invertibles de los Principales  
Fondos de Previsión Social, 1984 - 1990  
(millones de quetzales)**

	1984	1986	1988	1990
<b>1. Ingresos anuales</b>				
IGSS	85,7	129,0	306,0	425,2
Inst. de Previsión Militar [ 1 ]	12,0	18,0	31,6	64,0
Clases Pasivas Civiles	32,3	56,2	66,9	106,8
Fondo Banco de Guatemala	5,1	6,5	9,4	13,5
Auxilio Póstumo Magisterio [ 1 ]	4,8	5,5	7,5	9,7
<b>2. Reservas financieras (fin año)</b>				
IGSS	245,3	336,0	493,8	663,2
Inst. de Previsión Militar [ 1 ]	10,0	20,0	35,0	65,0
Fondo Banco de Guatemala	34,0	39,8	49,5	59,0
Auxilio Póstumo Magisterio [ 1 ]	10,0	11,1	18,0	22,1
<b>3. Tipos de inversión (fin año)</b>				
Depósitos banco central	4,0	5,0	3,1	- -
Depósitos bancos comerciales	236,6	59,0	70,8	53,3
Bonos del Tesoro [ 2 ]	49,7	325,8	500,2	713,2
Valores financieros privadas	8,0	16,5	16,0	23,9
Otros	1,0	1,0	6,2	26,2

[ 1 ] Parcialmente estimado por el autor

[ 2 ] Incluye certificados representativos de Bonos del Tesoro en 1990

Fuentes: IGSS, Estados Financieros; IPM, Presupuestos; Presupuesto General de la Nación.

11

•