



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Financiamiento de la Protección Social de las Pensiones en Guatemala

*Daniel Badillo, Fernando Carrera
María Castro, Vivian Guzmán y Jonathan Menkos*
Consultores CEPAL

Guatemala, marzo 02 de 2009



Contenido

- 1. El sistema previsional**
 - A. Baja cobertura
 - B. Factores socio-económicos
 - C. Tendencias sociodemográficas
- 2. Determinantes institucionales**
 - A. El sistema de pensiones
 - B. Financiamiento
- 3. Hacia un sistema incluyente de pensiones**
 - A. Reformas emprendidas
 - B. Visión de largo plazo
 - C. Propuesta de ampliación inmediata
 - A. Componente contributivo
 - B. Componente no contributivo
- 4. El futuro del financiamiento de las pensiones**



1. El sistema previsional

A. *Baja cobertura*

- El problema más serio del sistema pensional guatemalteco es su baja cobertura.
- Muy pocas personas de la PEA de 18 años cotizan para una cobertura en pensiones: en el año 2000 la cobertura respecto a la PEA fue de 28,9% y en año 2007 paso a ser de 25,7%.
- La mayor cobertura la tiene el IGSS, dentro de los subsistemas públicos obligatorios (Clases pasivas del estado y previsión militar).



NACIONES UNIDAS

CEPAL

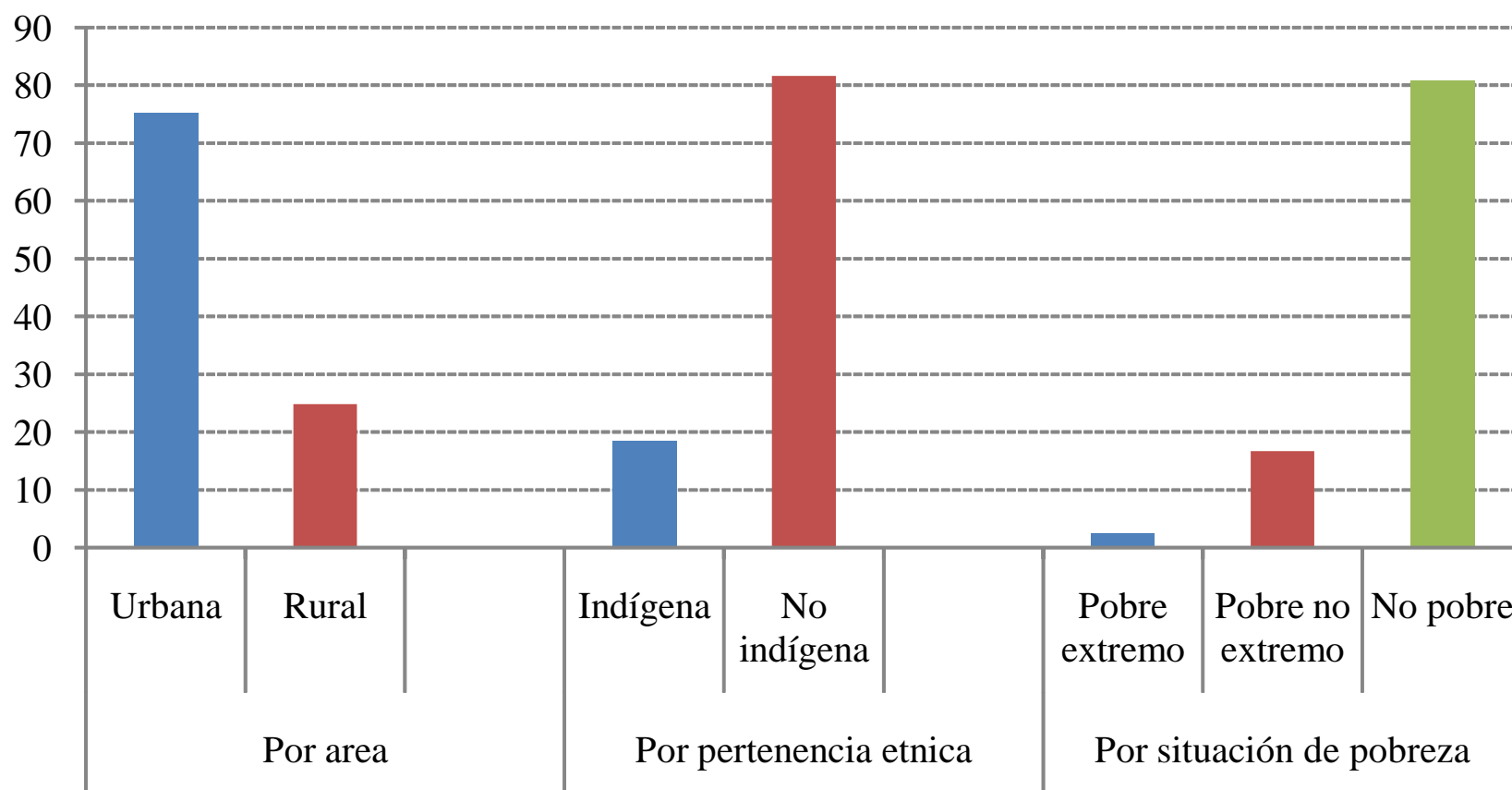
1. El sistema previsional

B. Factores socioeconómicos

- La baja capacidad de ahorro de segmentos masivos de la población impide su acceso a mecanismos de protección social.
- La condición de pobreza determina el acceso a la protección en pensiones: la cobertura es mucho más baja en la población pobre, rural e indígena.



Guatemala: distribución de la población ocupada afiliada y beneficiaria del IGSS (en porcentajes)

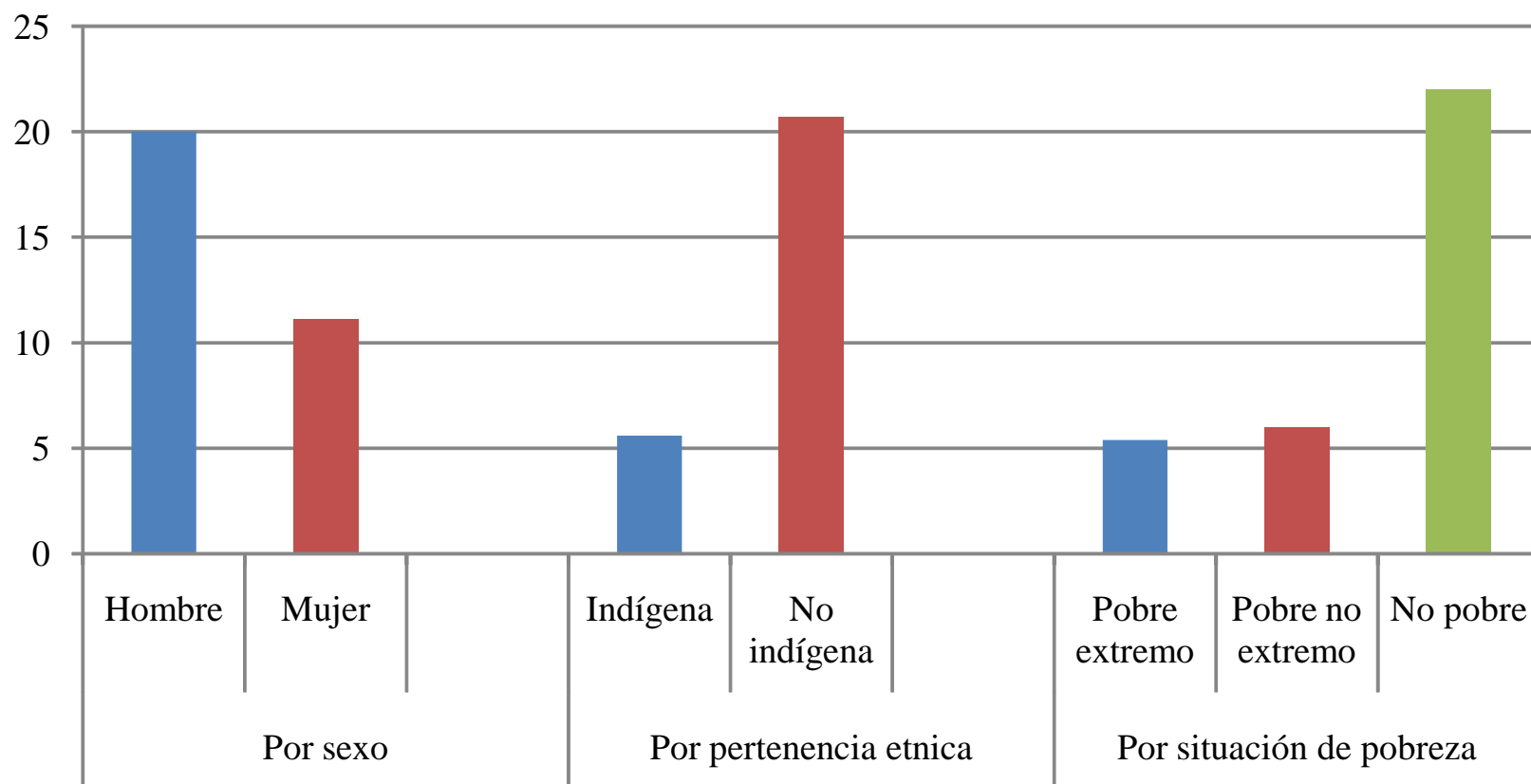


Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENCOVI/2006



CEPAL

Guatemala: población de 65 años o más con ingresos por jubilación o pensión (en porcentajes)



Fuente: Encuesta nacional de condiciones de vida, 2006



NACIONES UNIDAS

CEPAL

1. El sistema previsional

B. Factores socioeconómicos

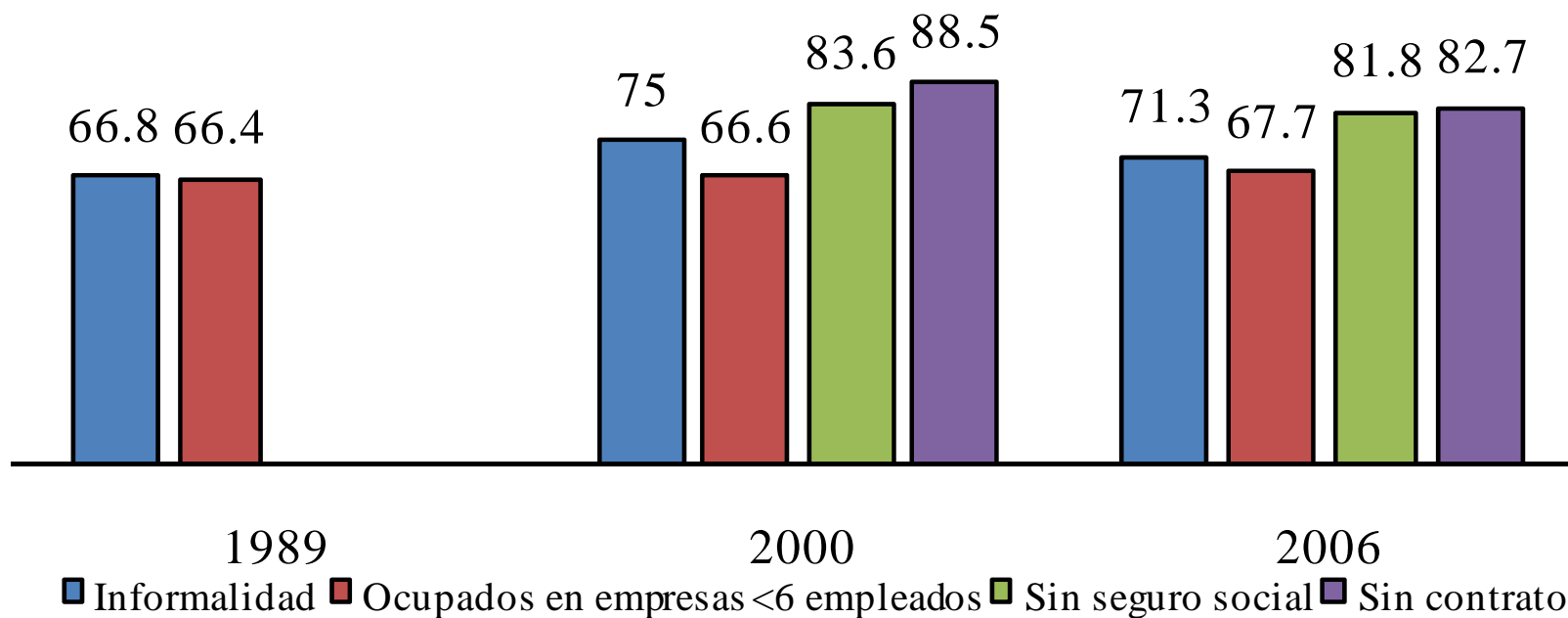
- La dinámica del mercado laboral tiene marcada incidencia sobre la cobertura pensional.
- El mercado laboral se precariza por un aumento del sector de trabajadores informales y por la reducción de los asalariados.
- El sector informal se caracteriza por bajos ingresos y baja productividad.



CEPAL

Guatemala: informalidad y población ocupada con características de informalidad (1989-2006)

Porcentajes de la población ocupada



Fuente: Informe de Desarrollo Humano PNUD basado en Encuestas de Hogares



NACIONES UNIDAS

CEPAL

1. El sistema previsional

C. Tendencias demográficas

- En el futuro cercano la población de más de 65 años tendrá mucho más peso (envejecimiento) y vivirá mas tiempo (aumento de la esperanza de vida).



NACIONES UNIDAS

CEPAL

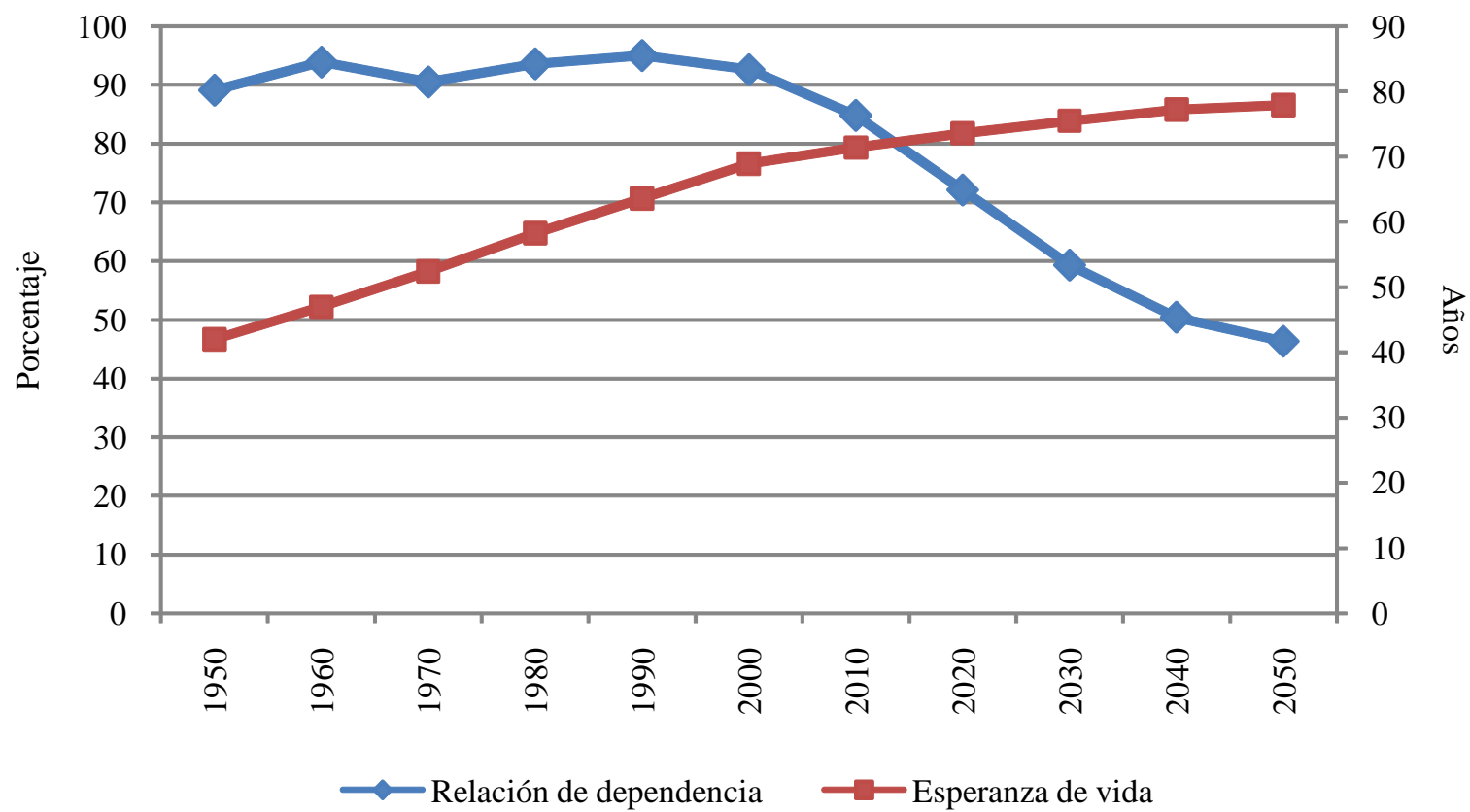
Guatemala: Estructura de la población por grupos de edad (porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario estadístico 2007.



Guatemala: Relación de dependencia y Esperanza de vida (porcentajes y años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario estadístico 2007.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

1. El sistema previsional

C. Tendencias demográficas


- Se da una caída en la relación activos/pasivos (tasa de sostenimiento) .
- Exige más contribuciones de cada cotizante para financiar las pensiones futuras y más recursos para pagar pensiones por un mayor tiempo.



CEPAL

2. Determinantes institucionales

A. *El sistema de pensiones*

- Sistema público altamente fragmentado y disperso (12 regímenes públicos: 3 obligatorios y el resto complementarios) con disparidad de beneficios y costos. 
- Elevada concentración de funciones en cada régimen (regula, financia, administra, afilia y concede las prestaciones).
- Débil capacidad de adaptación a transformaciones socio-económicas y laborales (esquema único de seguro para todos los trabajadores).



CEPAL

2. Determinantes institucionales

B. Financiamiento

- Estructura financiera vulnerable y frágil equilibrio financiero, por débil vínculo entre contribuciones y beneficios (edades de jubilación o períodos de contribución vs tasas de reemplazo)
- Rápido empeoramiento de la razón aportantes/pensionados (de 8,1 en el 2003 a 3,6 en el 2050)
- Si el sistema continúa funcionando de la misma forma se deberían aumentar las tasas de aportación o reducir las pensiones promedio.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema pensional incluyente

A. Reformas emprendidas

- Una de las principales propuestas de reforma truncada fue la modificación a la Ley Orgánica del IGSS planteada en 1994, la cual establecía:
 - Extensión de cobertura a campesinos, arrendatarios, pequeños parcelarios, sector informal, empleadas domésticas y trabajadores por cuenta propia (el Estado aportaría la cuota patronal en el caso de todos los trabajadores no asalariados).
 - Introducía cambios en la composición de la Junta Directiva.
 - Establecía un plan para pagar la deuda del Estado al IGSS, comenzando en 1995, con una partida anual de Q.200 millones.



3. Hacia un sistema pensional incluyente

A. Reformas emprendidas

- En el marco del proceso de modernización del Estado en 1996 el gobierno comisionó la reforma de la seguridad social, presentando en los Encuentros de Actualización una propuesta basada en un trabajo realizado por el CIEN con algunas modificaciones:
 - Se inspiraba en la revisión de los modelos de reforma de Chile, Argentina, Colombia y Perú.
 - Se crearía un nuevo sistema de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) de capitalización individual.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema pensional incluyente

B. Visión de largo plazo: modelo pensional único y de tres pilares

- Régimen contributivo:
 - Un pilar de prima media escalonada o de solidaridad intergeneracional racionalizado.
 - Un pilar de capitalización individual o de ahorro individual obligatorio.
- Régimen no contributivo reformado y fortalecido
 - Beneficio vitalicio mensual a toda la población pobre mayor de 65 años de edad y subsidio fiscal a la contribución patronal de informales.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema incluyente de pensiones

C. Propuesta de ampliación inmediata

- Componente contributivo
 - Planes de aseguramiento para distintos grupos de población y planes de seguros voluntarios específicos para los grupos con ingresos precarios (facultad normativa, operativa y financiera).
 - Trabajadores formales que no cotizan (37,9% de la población ocupada total)
 - Trabajadores informales potenciales cotizantes (39,8% de la población ocupada total)
- Componente no contributivo
 - Subsidio público de contribuciones patronales de trabajadores informales de mayores quintiles de consumo que no cotizan (Q4 y Q5).
 - Pago estatal de una pensión mínima a población pobre mayor de 65 años de edad, equivalente al valor de la línea de pobreza.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema pensional incluyente

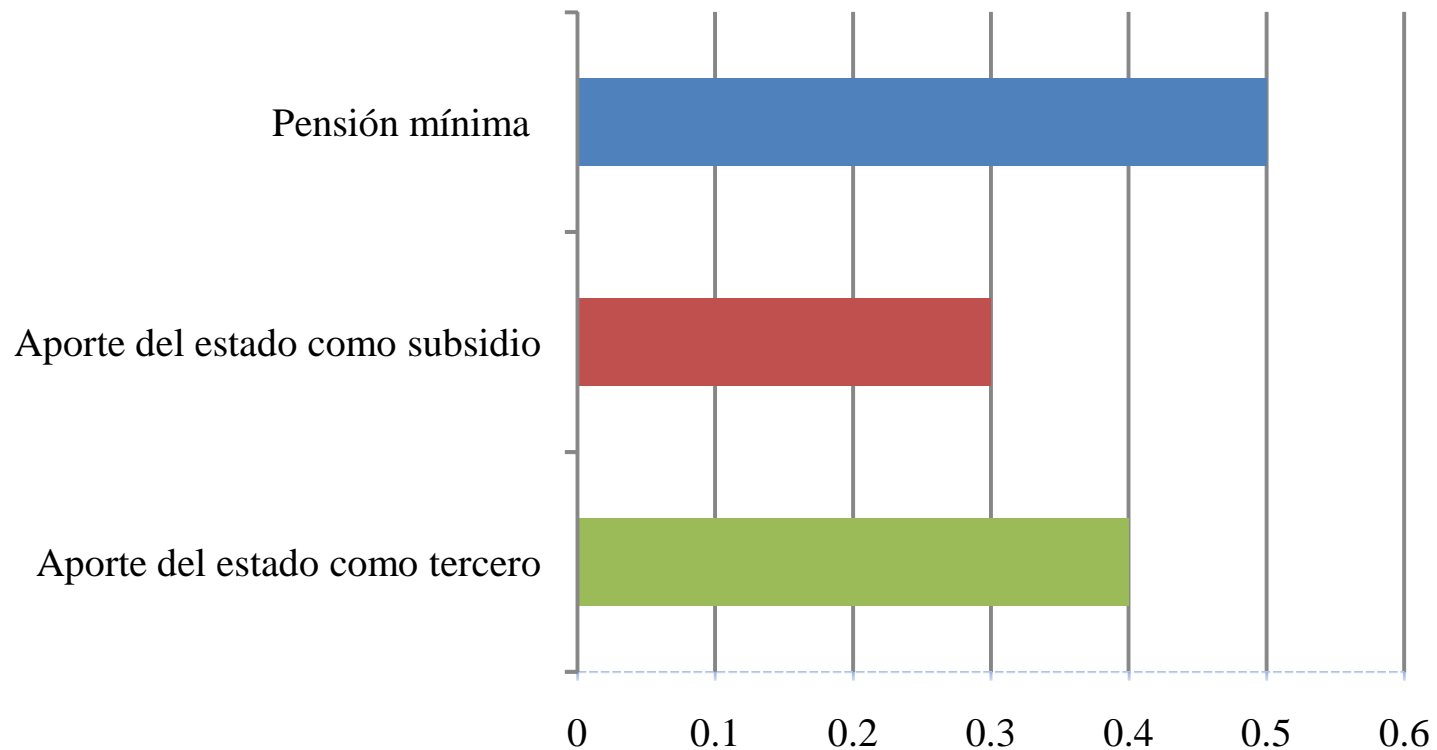
C. Propuesta de ampliación inmediata

- Ampliación de cobertura a través del componente contributivo
 - Cobertura total adicional por incorporar a ocupados formales e informales potenciales 36% de la población ocupada.
 - De 20% aproximadamente de cobertura actual del Seguro Social a 56% con las alternativas planteadas
 - El costo para el Estado por cuotas (como aporte del estado y como subsidio): 0,7% del PIB
- Pobres mayores de 65 años: 1.051 millones de personas (por pensión básica) en 2006 representaba un costo aproximado de 0,5% del PIB.



4. El futuro del financiamiento de las pensiones

Guatemala: esfuerzo fiscal total para protección social en pensiones



Fuente: elaboración propia con base en ENCOVI/2006.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

4. El futuro del financiamiento de las pensiones

- Carga fiscal y espacios presupuestarios
 - Gasto actual en seguridad social: 0,3% del PIB (2007).
 - Aumentar cobertura de 20% a 56% de población ocupada: recursos adicionales de 1,2% del PIB
 - Carga fiscal actual: 12,2% del PIB (2007)
 - Gastos tributario: 14% del PIB (2007)
 - Pacto fiscal y acuerdo nacional para aumentar 1,2% adicional (expansión de cobertura).



CEPAL

Conclusiones

- Guatemala requiere un cambio de paradigma frente a la protección social, que establezca como visión el cumplimiento universal del derecho a la protección social.
- La extensión del seguro social a la clase media y la dotación de pensión mínima a los mayores pobres, debe verse como una propuesta inicial para avanzar en este sentido.
- El financiamiento debería basarse en dos componentes: la ampliación del número de contribuyentes a la seguridad social y el incremento del esfuerzo fiscal del gobierno en el campo de la protección social.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Financiamiento de la protección social de las pensiones en Guatemala

Guatemala, marzo 02 de 2009



Guatemala: Requisitos obligatorios y beneficios esperados de los regímenes de pensiones

| Sistemas de pensiones/jubilaciones | Años obligatorios de contribución | Edad mínima de retiro | % mínimo sobre le salario para calcular la pensión | Años obligatorios de contribución para la pensión máx. | Edad Máxima de Retiro | Porcentaje máximo sobre el salario para calcular la pensión |
|------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|--|--|--------------------------|---|
| 1. IGSS | 15 | 60 | 55 | 40 | 60 | 80 |
| 2. Clases pasivas del Estado | 10 | 50 | 36.9 | 30 | 65 | 100 |
| 3. (IPM | 20 | No establecida en la ley | 50 | 30 | No establecida en la ley | 100 |

Fuente: Erazo S. (2003).

