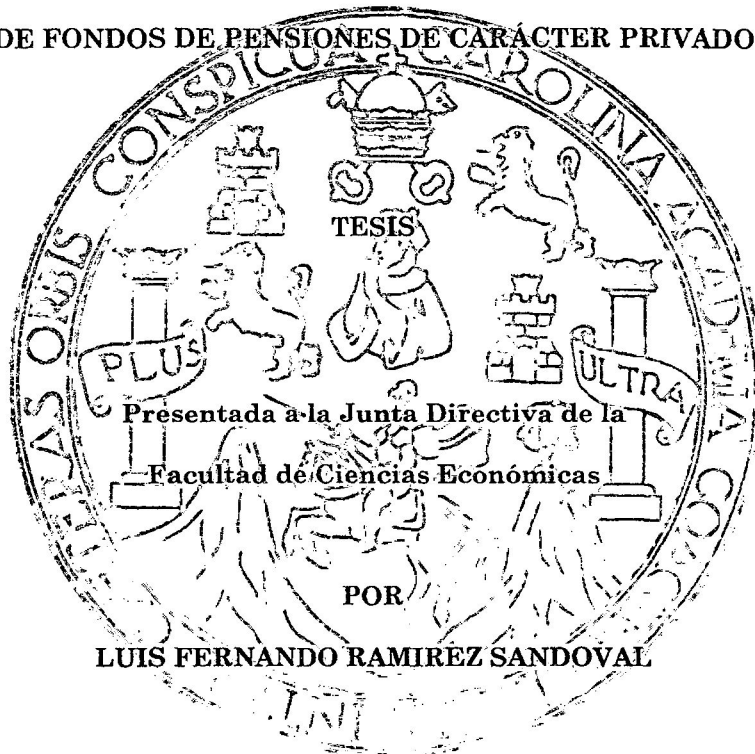


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

LA SUPERVISION FINANCIERA DE LAS ADMINISTRADORAS
DE FONDOS DE PENSIONES DE CARACTER PRIVADO



Presentada a la Junta Directiva de la
Facultad de Ciencias Económicas

POR

LUIS FERNANDO RAMIREZ SANDOVAL

Previo a conferírsele el Título de
CONTADOR PUBLICO Y AUDITOR

En el Grado Académico de

LICENCIADO

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 1998

DL
03

T(2096)

MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DECANO	Lic. Miguel Angel Lira Trujillo
SECRETARIO	Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera
VOCAL 1°.	Lic. Jorge Eduardo Soto
VOCAL 2°.	Lic. Andrés Castillo Nowell
VOCAL 3°.	Lic. Víctor Hugo Recinos Salas
VOCAL 4°.	P. C. Julissa Marisol Pinelo Machorro
VOCAL 5°.	P. C. Miguel Angel Tzoc Morales

PROFESIONALES QUE REALIZARON LOS EXAMENES DE
AREAS PRACTICAS

<u>AREA</u>	<u>EXAMINADOR</u>
Matemática	
-Estadística	Lic. Edgar Valdez Castañeda
Auditoría	Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso
Contabilidad	Lic. José Rolando Ortega Barreda

PROFESIONALES QUE REALIZARON EL EXAMEN
PRIVADO DE TESIS

Presidente	Lic. Marco Antonio Oliva Orellana
Examinador	Lic. Julio Hernán Oliva Juarez
Examinador	Licda. Sandra Jeannette Arévalo Hernández

UNIVERSIDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Lic. Edwin Leonel Martínez Regalado
Magister Artium en Administración Financiera
Colegiado No. 3872

Guatemala,
18 de septiembre de 1998

Licenciado
Donato Monzón Villatoro
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad

Señor Decano:

En atención a la designación que se sirviera formularme la decanatura de la Facultad de Ciencias Económicas, tengo el agrado de rendir el dictamen correspondiente a la asesoría del trabajo de tesis "La Supervisión Financiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones de Carácter Privado" elaborado por el señor Luis Fernando Ramírez Sandoval, para poder sustentar el examen privado de tesis.

El trabajo de tesis referido es un aporte valioso para el profesional de las ciencias económicas y financieras dentro del desarrollo del sistema financiero de Guatemala. Es de suma utilidad en la época actual, por la importancia que ha representado la constitución de empresas privadas administradoras de fondos de pensiones en América Latina y en la actualidad en nuestro país que está dando señales de estar preparado para la constitución de las mismas, dentro del proceso de reforma que se está gestando al sistema previsional guatemalteco.

Con base en lo anteriormente expuesto, recomiendo que se acepte el trabajo presentado para ser discutido en el examen privado, previo a optar el título de Contador Público y Auditor en el Grado de Licenciado.

Al concluir con el nombramiento del cual fui objeto, me reitero del señor Decano muy atentamente,



Lic. Edwin Leonel Martínez Regalado

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS

Edificio "S-8"

Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, CENTROAMERICA

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
VEINTICUATRO DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y
OCHO.**

Con base en lo estipulado en el Artículo 23º. Del Reglamento de Evaluación Final de Exámenes de Areas Prácticas y Examen Privado de Tesis y el Acta AUD. 59-98, donde consta que el estudiante **LUIS FERNANDO RAMIREZ SANDOVAL**, ha aprobado su Examen Privado de Tesis, se le autoriza la impresión del Trabajo de Tesis, denominado: "LA SUPERVISION FINANCIERA DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES DE CARÁCTER PRIVADO".

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. EDUARDO ANTONIO VELASQUEZ CARRERA
SECRETARIO



LIC. MIGUEL ANGEL LIRA TRUJILLO
DECANO



DEDICATORIA

- AL PADRE, AL HIJO Y
AL ESPIRITU SANTO Por haberme dado de su misericordia y vida nueva.
- A MI ESPOSA: Brenda Azucena Ortega de Ramírez, por su amor, apoyo y
paciencia.
- A MIS HIJOS: Luis Fernando, Pablo Andrés y José Carlos, con amor.
- A MIS PADRES Antonio Ramírez Juárez y Elvia Minta Sandoval
Chinchilla, especialmente a mi madre por sus esfuerzos
y sacrificios que hoy se materializan.
- A MIS ABUELOS: José María Sandoval Escobar y Dolores Chinchilla de
Sandoval (Q.E.P.D.).

Especialmente a Berfilia Flores de Sandoval (Q.E.P.D.),
por haber sido parte fundamental en mi vida y por su
amor incondicional.
- A MIS HERMANOS Mynor Randolpho y Vinicio Antonio.
- A MIS TIOS Especialmente a Juvita y Efraín.
- A MIS AMIGOS Con cariño y aprecio sincero, especialmente a William,
Irma, Lety, Javier, Antonio, Edwin, Leopoldo, Jorge,
Anabella, Hilda, Dinora, Secundino, Fredy, Werner,
Emery y Hnos. Morales Aguirre.
- A LAS FAMILIAS Sandoval Guerra, Hernández Escobar y González Monroy.
- A USTED Muy especialmente.

AGRADECIMIENTO

- A la Universidad de San Carlos de Guatemala
- A la Facultad de Ciencias Económicas
- A la Superintendencia de Bancos de Guatemala
- A mi Asesor M.A. Edwin Leonel Martínez Regalado
- A mi Supervisor Lic. Jorge Orlando Recinos Sandoval

INDICE

CONTENIDO

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA PREVISION SOCIAL EN GUATEMALA

1.1	Marco legal	1
1.1.1	Antecedentes históricos	1
1.1.2	Marco constitucional guatemalteco	4
1.1.3	Marco normativo vigente	6
1.1.4	Diagnóstico de la normativa legal y su compatibilidad con la constitución de la república	11
1.2	Descripción general del sistema	13
1.2.1	Algunos programas de previsión social en Guatemala	13
1.2.2	Financiamiento	15
1.2.3	Administración	16
1.2.4	Cobertura	16
1.3	Proyecciones actuales del sistema	18
1.3.1	Hipótesis adoptadas	19
1.3.2	Modelo de proyección	19
1.3.3	Resultados	21
1.3.4	Conclusiones	23
1.4	Entorno de la seguridad social	27
1.4.1	Sistema financiero	28
1.4.2	Mercado de valores	32
1.4.3	Mercado asegurador	34
1.4.4	Organismos fiscalizadores	35
1.5	Diagnóstico del sistema	36

CAPITULO II

POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL, REFORMA A LOS PROGRAMAS Y TRANSICION HACIA UN SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

2.1	Política y seguridad social	40
2.2	Principios y Fundamentos de la Modernización de los Sistemas de Seguridad Social	42
2.3	Estrategia de desarrollo	43
2.4	Objetivos de la reforma de los programas	45
2.5	Alternativas de reforma y problemas de diseño	51
2.6	Futuro del instituto guatemalteco de seguridad social	61
2.7	Creación de una nueva entidad y modificación de estructuras	63

CONTENIDO

PAGINA

CAPITULO III

METODOS PARA LA ADMINISTRACION DE LOS FONDOS DE PENSIONES

3.1	Método de capitalización	65
3.2	Método de reparto	67
3.3	Ventajas y Desventajas de ambos métodos	70

CAPITULO IV

ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES DE CARÁCTER
PRIVADO Y EL PLAN DE PENSIONES

4.1	Definiciones	73
4.1.1	Fondos de Pensiones	73
4.1.2	Administradoras de Fondos de Pensiones	73
4.2	Características principales de las administradoras de fondos de pensiones	73
4.3	Definición de políticas de operación	74
4.4	Estrategia de inversión	75
4.5	Tratamiento de riesgos	76
4.5.1	Diversificación	76
4.5.2	Diversificación Internacional	77
4.5.3	Futuros y opciones	78
4.5.4	Otras inversiones	79
4.6	Principales beneficios de la implementación de las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado	79
4.7	Estructura y condiciones del plan de pensiones	81
4.7.1	Grupo elegible	81
4.7.2	Requisitos de elegibilidad	82
4.8	Aspectos generales de la valuación actuarial de un plan de pensiones	82
4.8.1	Hipótesis actuariales	83
4.8.2	Métodos de financiamiento	84
4.9	Instalación de un plan de pensiones	86
4.9.1	Planes asegurados	87
4.9.2	Planes fondeados	89
4.9.3	Planes mixtos	90
4.10	Administración del plan	91
4.11	Mercadeo del plan de pensiones	92

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
CAPITULO V	
SUPERVISION DE LOS FONDOS DE PENSIONES	
5.1 Marco regulatorio	95
5.2 Control de las administradoras de fondos pensiones	102
5.3 Prohibiciones y régimen sancionatorio de las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado	104
5.4 Las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado en Guatemala	106
5.4.1 Algunos antecedentes	106
5.4.2 Propuesta de ley del sistema de ahorro previsional	109
CAPITULO VI	
CASO PRACTICO	117
CONCLUSIONES	120
RECOMENDACIONES	123
BIBLIOGRAFIA	124
ANEXOS	

INTRODUCCION

El proceso de modernización que ha venido manifestando el sistema financiero guatemalteco, a través de las modificaciones a las principales leyes financieras de Guatemala, que permiten ampliar y desarrollar las operaciones a los intermediarios financieros principalmente, la regulación del mercado de valores y mercancías, dan muestra que el sistema financiero guatemalteco, está dando señales para consolidarse con las exigencias que a nivel internacional se han presentado.

El Estado por su parte, a través de sus instituciones no ha querido quedarse atrás, permitiendo ofrecer en subasta pública la venta de sus principales empresas estatales rentables, como lo son la Empresa Eléctrica Guatemalteca y Telecomunicaciones de Guatemala, S. A. (TELCUA, S. A.).

El mensaje está claro, trasladar el monopolio de los servicios que administraba el Estado a la iniciativa privada, con la finalidad de permitir la libre competencia y el desarrollo de los mercados.

La privatización de la previsión social, ha sido hoy por hoy, el tema de debates y reuniones, con la finalidad de conciliar propuestas tendientes a reformar el actual sistema previsional guatemalteco, administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y, esencialmente permitir la administración de los fondos de los trabajadores a la iniciativa privada a través de las Administradoras de Ahorro Previsional -ADAP-. Por su parte, el mercado financiero actualmente promociona y oferta la administración de fondos de pensiones, dando muestras de estar preparados ante la posible privatización de los fondos sociales.

Este trabajo de tesis pretende presentar un panorama general de la situación del sistema previsional guatemalteco, sus antecedentes, sus problemas y posibles reformas, así como el nuevo enfoque de administración de fondos de

pensiones por instituciones privadas denominadas administradoras de fondos de pensiones o administradoras de ahorro previsional y la importancia que tiene la supervisión de estas empresas por un ente estatal, encargado de velar por el buen funcionamiento del sistema.

Es así como en el Capítulo I, se comentan los antecedentes de la previsión social en Guatemala, el marco legal regulatorio y la descripción del sistema, así como las proyecciones actuales del sistema y el entorno de las empresas que giran alrededor del sistema previsional.

Las bases en que se ha constituido por mandato constitucional la seguridad social, el análisis de posibles reformas y la transición hacia un sistema privado de pensiones, se exponen en el capítulo II.

En el capítulo III, se describen los principales métodos para la administración de los fondos de pensiones y las ventajas y desventajas de los mismos.

En el capítulo IV, se desarrolla la forma de organización y administración de las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado y el proceso de elaboración del plan de pensiones.

La Supervisión de los Fondos de Pensiones, la regulación existente sobre la materia, y en sí el proyecto de ley de ahorro previsional que se plantea para la reforma del sistema previsional guatemalteco, se desarrolla en el capítulo V.

Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones que se derivaron de la investigación del tema y considerando no haber agotado el tema, que esta introducción sirva de marco de referencia para futuras investigaciones para los interesados en el mismo.

CAPITULO I
ANTECEDENTES DE LA PREVISION SOCIAL EN GUATEMALA

1.1 Marco Legal

1.1.1 Antecedentes Históricos

Un sistema de previsión social, es un régimen de captación de recursos provenientes, esencialmente, de un porcentaje de las remuneraciones mensuales de los trabajadores activos, cuyo objetivo básico mediante su adecuada administración e inversión, es proporcionar a los trabajadores una pensión que les permita subsistir decorosamente después de cumplir determinado número de años de relación laboral, o bien cuando ésta se interrumpa por causa de invalidez para trabajar; así como brindar protección a los familiares en caso de fallecimiento del trabajador.

En Guatemala, de conformidad con la legislación vigente, existe un régimen de seguridad social que ha sido regulado y administrado por el Estado, sin que esta modalidad haya limitado la creación de otros sistemas de previsión por parte de entidades públicas y privadas, cada uno de ellos con diferente tipo de administración y financiamiento, diversidad de requisitos de afiliación, así como diferente monto y cobertura de las pensiones, los cuales coexisten con el régimen estatal obligatorio.

A continuación se presentan los principales escenarios de la evolución del sistema previsional guatemalteco:

- a. Como primer antecedente del inicio de las normas relativas a pensiones en Guatemala se puede señalar la "Ley Protectora de

Obreros", aprobada en 1906 mediante Decreto Gubernativo No. 669, el cual incorporaba prestaciones a los trabajadores en caso de accidentes del trabajo, incluidas pensiones vitalicias por incapacidad permanente y para los sobrevivientes; asimismo, disponía la afiliación obligatoria de todos los trabajadores del país y establecía su financiamiento a través de la contribución de trabajadores, patronos y Estado.

- b. En 1932, el Decreto Legislativo No. 1.811 refunde y amplía diversas normas preexistentes en lo relativo al régimen de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo para éstos pensiones vitalicias por invalidez, retiro y de sobrevivencia, financiadas mediante un sistema contributivo. En el mismo año, se estructura un régimen de previsión social para militares que incluye pensiones vitalicias por vejez o invalidez y de sobrevivencia.
- c. En 1945, se incorpora como garantía social en la Constitución Nacional de la República los seguros sociales, norma que pasa a constituir el punto de partida del desarrollo de la seguridad social en Guatemala, al dar origen a las normas que, con diversa suerte, han permitido su situación actual. El tenor de la disposición en cuestión fue el siguiente: " Artículo 63. Se establece el seguro social obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor. Comprenderá, por lo menos, seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado".

- d. En octubre de 1946, se emite el Decreto No. 295 del Congreso de la República que constituye la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), a quien define como la entidad encargada de "aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social, de conformidad con el sistema de protección mínima. Con la instalación del IGSS, se inicia una aplicación gradual de los beneficios de la seguridad social, comenzando por el régimen de accidentes de trabajo, y, posteriormente, extendiéndose a los accidentes en general.
- e. En 1968, se pone en marcha la protección por enfermedad y maternidad con una limitada cobertura geográfica, la que se ha venido extendiendo en 1978, 1979 y 1989 a otros departamentos, sin alcanzar aún su aplicación integral.
- f. En 1971, se pone en aplicación el seguro de invalidez, vejez sobrevivencia para los trabajadores del IGSS, el que, en 1977, es extendido a toda la República, delimitándose su cobertura poblacional sobre la base de las características laborales y de los empleadores.
- g. En el mismo período, se consolidan los regímenes de los funcionarios vinculados al Estado. Es así como el programa de invalidez, vejez y sobrevivencia de los funcionarios civiles del Estado continuó su definición, sufriendo sucesivas modificaciones, principalmente a través del Decreto 28-70, con vigencia a partir del 10. de julio de 1970, culminando en 1988 con la promulgación del Decreto Legislativo No. 63-88, que aprueba la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Por su parte, en el ámbito de las fuerzas armadas, en 1966 se funda

el Instituto de Previsión Militar al cual quedan afectos los oficiales del ejercito y los especialistas militares.

h. En la época actual predomina el régimen del IGSS, sin embargo, conforme este sistema ha ido madurando, ha experimentado problemas de tipo financiero estructural que se evidencian en reducida cobertura a la población, bajo pensionamiento para el trabajador y poco incentivo para que éste contribuya. Estos antecedentes explican parcialmente el bajo nivel de desarrollo de la seguridad social en Guatemala y sitúan, en perspectiva histórica, el escenario en que se desenvuelve en la actualidad.

1.1.2 Marco Constitucional Guatemalteco

Se señala que desde la Constitución de 1879, se ha considerado la previsión social como derecho o garantía de la persona humana, concepto que en la Constitución de 1945, es cambiado por "seguridad social", reiterándose en términos similares en las cartas fundamentales de 1956, 1965 y en el Estatuto Fundamental de Gobierno de 1982.

La actual Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde el 14 de enero de 1986, plasma los siguientes derechos básicos y normas orientados en el campo de la seguridad social:

El artículo 100 establece:

"Seguridad Social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado en el artículo 88 de ésta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecer. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social deber participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del Instituto.

Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social".

Adicionalmente los artículos 93, 94 y 95 se relacionan con el derecho a la salud y a la asistencia social. El artículo 102, bajo el epígrafe de los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo, incluye diversos llamados a la protección de los trabajadores en general y de la mujer trabajadora en particular.

En lo específico de la seguridad social, merece atención lo señalado en su numeral r) de tales derechos el relativo a:

"el establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia".

A continuación se citan diversos artículos de la Constitución que se refieren al régimen o derecho a pensionarse de los trabajadores del Estado, entre los que se destacan los siguientes:

a. El artículo 78, que impone al Estado el:

"promover la superación económica, social y cultural del magisterio, incluyendo el derecho a la jubilación que haga posible su dignificación efectiva".

b. El artículo 114, otorga el derecho a la revisión de una nueva

jubilación de los trabajadores del Estado, cuando éstos regresan a un nuevo cargo público y terminan ésta nueva relación laboral, enunciando en su inciso segundo que:

"conforme las posibilidades del Estado, se procederá a revisar periódicamente las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos".

c. Por su parte el artículo 115 consigna que:

"Las personas que gocen de jubilación, pensión o montepío del Estado e instituciones autónomas y descentralizadas, tienen derecho a recibir gratuitamente la cobertura total de los servicios médicos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social".

1.1.3 Marco Normativo Vigente

La Seguridad Social de Guatemala, se encuentra normada en diferentes cuerpos de rango legal, reglamentario y administrativo, en el que predominan tres regímenes principales en materia de pensiones que son: el de vejez y sobrevivencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); el sistema de clases pasivas civiles del Estado y el del Instituto de Previsión Militar (IPM), los cuales se comentan a continuación:

a. Normas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

En 1946, por medio del Decreto Legislativo No. 295, se aprueba la Ley Orgánica del IGSS, al cual define como una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia cuya finalidad es la de aplicar "un régimen nacional unitario y obligatorio de Seguridad Social de conformidad con el sistema de protección mínima", y le encarga la cobertura gradual de los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades generales, invalidez, vejez, viudez, orfandad, muerte

para todos los trabajadores dependientes del sector privado, con posibilidad de extenderlo a otros sectores, conforme a los criterios de extensión de cobertura poblacional y de beneficio que determina.

Contiene principalmente, los aspectos definitorios y estructurales del Instituto y sus ámbitos de competencia, como también lo relativo a las prestaciones que les corresponde otorgar, su financiamiento y las demás normas inherentes a la gestión que le asigna, incluidas las de compatibilidad con otros regímenes existentes o que se pongan en vigor.

Las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del IGSS han sido complementadas por reglamentos sancionados mediante Acuerdo de la Junta Directiva de la entidad, aprobados, en su caso, por sendos Acuerdos Gubernativos, siendo los más relevantes dentro de éstos, los que se enuncian a continuación:

1. Acuerdo No. 97, de 1949, Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General.
2. Acuerdo No. 410, de 1967, Reglamento sobre Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad.
3. Acuerdo No. 466, de 1967, Reglamento de Asistencia Médica.
4. Acuerdo No. 468, de 1967, Reglamento de Prestaciones en Dinero por enfermedad, maternidad o accidente.
5. Acuerdos No. 737 y 738, ambos de 1986, Reglamento de Atención Médica Integral a Pensionados.
6. Acuerdo No. 788, de 1987, Reglamento sobre Protección Relativa a IVS.
7. Acuerdo 1025, de 1996, que revaloriza las pensiones otorgadas por

el Programa sobre Protección relativa a IVS, incrementando en el 10% de su valor.

8. Acuerdo 1027. Reforma el Artículo 54 del Reglamento de Prestaciones en Dinero, contenido en el Acuerdo 468 de Junta Directiva del Instituto, incrementando los límites mínimo y máximo del subsidio diario por incapacidad temporal.

b. **Normas del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.**

Mediante Decreto Legislativo No. 63-88 del Congreso de la República se aprueba la denominada Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, contiene las normas aplicables en materia de pensiones a los trabajadores civiles del Estado que presten servicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, extendiendo su ámbito a los de entidades descentralizadas autónomas, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral y los que presten servicios por sistema de planillas, que así lo deseen, que no tengan su propio régimen de pensiones y opten voluntariamente por acogerse a sus disposiciones.

El régimen estructura un sistema de pensiones por años de servicio (retiro voluntario), vejez, invalidez y sobrevivencia, dotado de un mecanismo de revisión de pensiones por nuevos servicios prestados al Estado y a gozar de las bonificaciones que otorgue el Estado en adición al monto de la pensión que resulte de la aplicación de sus normas generales. La administración del régimen, atendidas sus características, se encuentra inserta en los organismos ejecutivos, correspondiendo la concesión de los beneficios a la Oficina

Nacional de Servicio Civil y la recaudación de las contribuciones laborales y patronales y el pago de las pensiones al Ministerio de Finanzas Públicas. Complementa la aplicación del régimen, su reglamento general contenido en el Acuerdo Gubernativo No. 1220/88, vigente desde el año 1989, al igual que la ley respectiva.

c. El Instituto de Previsión Militar (IPM).

Fue creado en 1966 como una institución descentralizada del Estado con personería propia y patrimonio propio, encargada de administrar el régimen previsional de los oficiales y especialistas y demás que reciben sueldo del Ministerio de la Defensa.

Las principales características del régimen de pensiones que el IPM administra, están dadas por requisitos bajos de años de servicio (10 años); conceptos de invalidez ajustados a los inherentes a la carrera militar y un financiamiento basado fundamentalmente en aportes directos del Estado, quien asume la responsabilidad de pago de cualquier déficit que se presente.

d. Regímenes Complementarios o Especiales.

Dentro de la Seguridad Social de Guatemala se han establecido diversos regímenes con características no definidas en cuanto a su carácter de "complementarios" respecto al régimen de IVS del IGSS o de "especiales" si se les relaciona con el de clases pasivas y civiles del Estado, los que presentan, en todo caso, prestaciones previsionales privativas del sector o con rasgos distintivos o adicionales respecto de las generales del régimen que les habría

correspondido, tanto en el campo de las pensiones, como de atención de Salud.

A continuación se presentan los principales programas detectados y el origen de su normativa vigente.

1. Plan de Pensiones de los Trabajadores del IGSS, regulado mediante acuerdo No. 905, de la Junta Directiva del Instituto.
2. Fondo de Prestaciones del Banco de Guatemala, Superintendencia de Bancos y Fondo de Regulación de Valores, actualmente regido por Acuerdo Gubernativo No. 531-92, de 1992.
3. Plan de Prestaciones del Personal de la Universidad de San Carlos de Guatemala, regido por el Acta No. 911, de 1966, emanada del Consejo Superior Universitario.
4. Programa del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), contenido en el Acuerdo Gubernamental 241, de 1990.
5. Plan de la Empresa de Telecomunicaciones (GUATEL), regulado por Acuerdo No. 14, de 1990, de la Junta Directiva de GUATEL.
6. Existen otros sistemas de menor cobertura previsional, tales como el Instituto de Previsión Social del Artista y del Periodista; el Plan de Prestaciones de la Municipalidad de Guatemala, de la Empresa Portuaria Santo Tomás y Empresa Portuaria Quetzal y las Asociaciones de Auxilio Póstumo formadas a nivel de empleados, de la educación pública y de los de la Salud Pública, que datan de 1967 y 1975, respectivamente.

1.1.4 Diagnóstico de la Normativa Legal y su Compatibilidad con la Constitución de la República.

Alcances de la Garantía Constitucional.

El inciso primero del artículo 100 establece:

"El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria"

De lo anterior podemos concluir que el objetivo del constituyente fue el obligar al Estado a desarrollar un régimen de seguridad social, a través del ejercicio de la función que le es propia, la función pública, que no es sinónimo de una institución pública específica, sino de promover una institucionalidad que comprenda los aspectos relevantes de un sistema que alcance a todos los habitantes del país. La norma incluye tres calificativos esenciales para el régimen:

- a. Universal, reitera por su vía el deber de constituir un sistema que posibilite la protección de los habitantes ante todos los riesgos o contingencias sociales generalmente reconocidas.
- b. Unitario, el sistema debe basarse en una normativa común y de general aplicación, sin que importe o imponga una administración única para todos los programas o planes que comprenda.
- c. Obligatorio, es decir que debe disponer una afiliación de tal característica y establece las demás exigencias a que se someterán los beneficiarios en cuanto a contribuciones, provisión de información y cumplimiento de requisitos, alcanzando todas ellas igualmente a los empleadores y al Estado, según sea el caso.
- d. Del análisis de las normas constitucionales y de los cuerpos legales

y reglamentarios relacionados con la seguridad social en Guatemala, es posible deducir su discordancia con los preceptos constitucionales y con las características que éstos asignan al sistema. La actual política y normativa vigente legal requiere de cambios que obedezcan a criterios generales y específicos, y se comentarán los aspectos específicos más relevantes a continuación:

Cobertura

La cobertura poblacional de los programas vigentes, la que no excede del 30% de la población económicamente activa, o de un 18% de la población total, como también precaria extensión en lo que a prestaciones se refiere, constituye la esencia de un proceso renovador al adoptar correcciones necesarias para lograr un avance significativo en su universalidad.

Institucionalidad Administradora

En lo relativo a entidades administradoras, la normativa vigente ha dado origen a una estructura que concentra en una de ellas al IGSS, la gestión de programas distintos en cuanto a cobertura y prestaciones, toda vez que en cuanto a pensiones coexisten en su interior "el general del sector privado" y "el propio de sus trabajadores" y, en materia de salud, administra programas de carácter general, sin la debida especialidad que se hace recomendable en la rama de accidentes del trabajo, diferente a los correspondientes a accidentes comunes, enfermedad y maternidad.

1.2 Descripción General del Sistema

1.2.1 Algunos Programas de Previsión Social en Guatemala

La seguridad social guatemalteca está basada en tres programas principales:

- a. Pensiones, que cubre los riesgos de vejez, invalidez y muerte de la población asegurada, mediante rentas en dinero que se otorgan a quienes cumplen los requisitos para obtenerlas. A través de un régimen general, protege obligatoriamente a los trabajadores de empresas de la industria, del comercio y de la agricultura que posean una cantidad mínima de 3 trabajadores en el Departamento de Guatemala y 5 en otros; y, a través de un régimen especial, a todos los empleados públicos. Aquellos pertenecientes a empresas autónomas del Estado y descentralizadas y al Banco de Guatemala complementan sus pensiones, mediante programas especiales acordados a través de contratos colectivos. Finalmente, las Fuerzas Armadas y de Orden están cubiertas a través de un programa autónomo de seguro social.
- b. Enfermedad y Maternidad, que cubre con prestaciones económicas, médicas y en especial los riesgos de enfermedad común a los trabajadores de empresas de cierto tamaño. También protege a los pensionados y otorga el beneficio de la maternidad a la trabajadora asegurada, a la esposa del asegurado y el cuidado de la salud al hijo hasta dos años de edad.
- c. Accidentes en general, régimen de seguro social que incluye la cobertura de accidentes no originados por el trabajo, a todos los asalariados de empresas de cierto tamaño; trabajadores de

cooperativas agrícolas y empleados públicos. Incluye, en el esquema de prestaciones definido, acciones preventivas y prestaciones médicas y económicas a quienes pierden su capacidad de trabajo.

- d. El financiamiento de los programas del Seguro Social está, teóricamente, en función del riesgo cubierto. Así, para el programa de pensiones se ha establecido un esquema de capitalización colectiva parcial, sobre la base de primas escalonadas. Por su parte, salud opera bajo un esquema de reparto puro donde, supuestamente, el ingreso por primas de un período debería cubrir los egresos de ese mismo período. El programa de accidentes, a su vez, se basa en un sistema de reparto con capitales constitutivos, donde las primas de un período equivalen a la suma de los capitales necesarios para pagar las prestaciones futuras.
- e. Además de los tres programas básicos señalados, dentro del régimen general del seguro social existen algunas prestaciones especiales como cuota mortuoria y otros. Asimismo, dentro del régimen público, existen pensiones por retiro anticipado o voluntario, a su vez, los sistemas complementarios contemplan, en su gran mayoría, programas especiales de crédito, seguros, bonificaciones médicas, complementos al subsidio y asignaciones únicas de auxilio en caso de fallecimiento del pensionado.
- f. El sistema guatemalteco de previsión se ha estructurado sobre la base de "beneficios definidos", en los que las prestaciones están determinadas por ciertos derechos, medidos en pensiones expresadas como porcentaje de un determinado salario base, que se

obtienen al contribuir a un determinado régimen durante ciertos períodos previamente definidos.

1.2.2 Financiamiento

En Guatemala, los programas de seguro social se financian mediante un impuesto sobre la nómina de salarios, cuya cuantía oscila entre un 14.5% para el caso del régimen general o privado y un 25% para el caso de los empleados del Estado. Comparativamente, en países de América Latina que cuentan con sistemas de seguro de mayor antigüedad, los impuestos sobre la nómina solo para financiar programas de IVS, pueden llegar al 35% de los ingresos.

Estos recursos que financian los distintos programas se distribuyen entre las tres fuentes de contribuciones, donde las dos primeras son proporcionales al salario:

- a. Trabajadores, que efectúan aportes a distintos regímenes previsionales según sea su categoría en sectores de actividad;
- b. Empleadores, que cotizan según el sector al que corresponda y según la zona geográfica del país; y,
- c. El Estado que, además de sus contribuciones como empleados le corresponde, según la legislación vigente, financiar un 25% del gasto en pensiones del sistema general.
- d. En la práctica, la administración financiera y la recaudación de las cotizaciones previsionales, son realizadas en forma común, no existiendo el financiamiento separado de cada programa. Además el hecho, que el IGSS sea deficitario en algunos programas, puede realizar transferencias desde los que tienen excedentes hacia los

que tienen déficit, convergiendo el esquema de financiamiento conjunto hacia un sistema de reparto simple, sin independencia entre los distintos programas.

e. Otras fuentes de financiamiento del sistema son los intereses que generan las reservas técnicas acumuladas y aportes de menor relevancia, constituidos principalmente por multas e intereses cobrados por las deudas atrasadas.

1.2.3 Administración

La administración de la seguridad social en Guatemala recae principalmente bajo las responsabilidades de tres instituciones: el IGSS, que administra el régimen general; la Oficina Nacional de Servicio Civil ONSEC, que atiende al régimen público en lo relativo a invalidez, vejez y muerte, y el Instituto de Previsión Militar que da cobertura a los oficiales y especialistas del Ejército.

1.2.4 Cobertura

De acuerdo con la legislación vigente, el seguro guatemalteco protege a casi la totalidad de los asalariados del país. Los trabajadores por cuenta propia y sus dependientes no están incluidos dentro del seguro social obligatorio, pero pueden adscribirse voluntariamente. Asimismo, los desempleados no están cubiertos en el régimen de salud ni en el de pensiones, pero pueden pensionarse por vejez cuando reúnen los requisitos generales de calificación o al cumplir las exigencias legales para acceder a una pensión base reducida.

Para 1997, el programa de pensiones entregaba cobertura a 851,292 personas, que representaban el 25.7% de la población económicamente

activa del país (que alcanzaba las 3,310,517 personas, según SEGEPLAN). Estas cifras ubican a Guatemala entre uno de los países con baja condición de cobertura en América Latina, junto con Bolivia, El Salvador, Honduras y República Dominicana.

La baja cobertura poblacional que muestra la Seguridad Social en Guatemala se explica, además de las restricciones legales, por dos razones. En primer lugar, más de la mitad de la población económicamente activa desempeña labores en sectores informales de la economía, como el agrícola no industrializado, el trabajo por cuenta propia o el trabajo familiar sin remuneración, cuyo proceso de producción, venta y/o prestaciones de servicios es rudimentario e intensivo en mano de obra. Además, casi siempre estos trabajadores operan al margen de las leyes jurídicas e institucionales. Esta característica de la población representa una barrera estructural que dificulta la extensión del seguro social. En segundo lugar, las deficiencias del propio sistema no incentivan la afiliación y frenan la extensión de los programas de pensiones.

La PEA (Población Económicamente Activa) que no está incorporada a programas de pensiones corresponde a trabajadores de la pequeña empresa, informales, independientes que no adhieren a ningún programa previsional, a desempleados y a aquellos cuyos empleadores, unilateralmente o de común acuerdo con el trabajador, evaden la obligación de cotizar.

En resumen, la seguridad social en Guatemala muestra rasgos comunes a casi todos los sistemas de América Latina. Es decir, está

compuesto por programas previsionales basados en el reparto, utilizando esquemas de financiamiento tripartito con acumulación parcial de reservas; cobertura teóricamente obligatoria para los trabajadores dependientes de empresas de cierto tamaño mínimo hacia arriba, y, administración por entidades autónomas de carácter estatal, no especializada, semi-autónoma, exenta de fiscalización y con recursos para gastos de administración asignados por ley.

Los problemas principales que la aquejan, como se vera más adelante, se relacionan con la generosidad de los beneficios, la adversa evolución demográfica, el desgaste de la inflación, la evasión y la escasa cobertura. En gran medida, las leyes y reglamentos que regulan los planes, especialmente en el caso de las pensiones son los responsables de su difícil situación actual.

1.3 Proyecciones Actuales del Sistema

El CELADE (Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo) realizó proyecciones sobre la base de 60 años, a efecto de poder determinar la capacidad de autosustentación financiera del régimen previsional de Guatemala. Por consiguiente, esta capacidad de autosustentación será determinada por la suficiencia de los ingresos por aportaciones recaudadas para financiar las obligaciones generadas por la exigibilidad de beneficios de sus afiliados en el largo plazo, lo que permitiría diagnosticar la viabilidad financiera del régimen previsional.

Los resultados de los cálculos de las proyecciones se centran en el régimen de invalidez, vejez y muerte administrado por el IGSS y en

el de las Clases Pasivas Civiles del Estado, debido a la importancia relativa de éstos dentro del sistema y al eventual efecto que podría producir un déficit de dichos regímenes sobre los recursos fiscales, en razón a que el Estado, en última instancia, debe responder por la solvencia del programa de pensiones.

1.3.1 Hipótesis Adoptadas

Con el objeto de enmarcar las proyecciones en un conjunto de variables coherentes, se especifican algunas hipótesis relativas a crecimiento poblacional, incremento de salarios y aumento de pensiones, entre otros, aspectos que constituyen los parámetros utilizados en la aplicación de los modelos (IGSS y Clases Pasivas).

1.3.2 Modelo de Proyección

Para proyectar la evolución demográfica y financiera del sistema de pensiones vigente en Guatemala, se utilizó un modelo general estructurado sobre la base de cálculos anuales para determinar la evolución y flujo de cotizantes y beneficiarios de pensión; y, de los ingresos y egresos financieros por cotizantes y pago de beneficios, correspondientes a cada uno de los regímenes previsionales (IGSS y Clases Pasivas), para una cantidad de años lo suficientemente grande para que permita obtener algunas conclusiones de largo plazo.

Modelo del IGSS y de Clases Pasivas Civiles del Estado

Las principales hipótesis utilizadas para las proyecciones demográficas y financieras para los regímenes del IGSS y de Clases Pasivas y Civiles del Estado son las siguientes:

a. La distribución de salarios y antigüedad media por edades se

mantiene constante durante el período de proyección.

- b. La tasa de invalidez promedio para el régimen asciende al 0.50% anual para el IGSS, calculada en función de la tasa utilizada en el informe financiero del IGSS a 1991 y 0.34% para el de Clases Pasivas, según evolución de las pensiones en los últimos años.
- c. La tabla de mortalidad, utilizada fue elaborada por el CELADE para el período 1990-1995, la cual es conservadora, pues sus tasas de mortalidad para cada edad deben reducirse en el tiempo con lo que el gasto por pensiones sería mayor.
- d. La tasa de salida de pensionados por vejez por edades fue estimada en función de las salidas de cotizantes por pensionarse por vejez durante los últimos años. Esta tasa se mantiene constante durante todo el período de proyección.
- e. La tasa de crecimiento de los salarios se ha estimado en un 1% real anual. Tasa que si bien no tiene fundamentos sólidos, no tiene mayor significación en las proyecciones, puesto que una variación de dicha tasa implica una variación en el mismo sentido de los beneficios.
- f. La tasa de crecimiento de los cotizantes se ha estimado en un 2% anual, tasa conservadora si se observa la evolución de los últimos tres años de este parámetro. Para el régimen de Clases Pasivas se ha estimado en un 0% anual, puesto que la tendencia que se observa en la mayoría de los países es a reducir el sector público o a lo más mantenerlo.
- g. El monto de las pensiones decrece en un 4% anual real, lo que significa una pérdida de poder adquisitivo importante de ellas,

esto implica que en 17 años desde la fecha en que se jubila, la pensión se reduce a la mitad.

h. Se asume el pago de 13 pensiones anuales.

i. La rentabilidad real de las reservas se estima en un 1% real anual, aunque este parámetro ha sido negativo durante los últimos años, es decir ha ido por debajo de la tasa de inflación.

1.3.3 Resultados

Los resultados demográficos y financieros de las proyecciones realizadas por CELADE se presenta por separado para el IGSS y para las Clases Pasivas y Civiles del Estado, sobre la base de 60 años de proyección y evolución para los 10 primeros años como se muestra en el cuadro siguiente.

Evolución demográfica y financiera del IGSS
(Valores constantes en miles de Quetzales)
a partir de 1995, para una proyección de 60 años

Año	Cotizantes	Pensionados	Relación A/P	Ingresos (1)	Egresos (2)	Exc (Def) Anual	Reservas Acumuladas
1	719,559	96,215	7.5	274,178	195,121	79,057	986,057
2	733,976	105,265	7.0	285,725	263,973	21,752	1,007,809
3	748,683	114,549	6.5	296,951	339,568	(42,616)	965,193
4	763,642	124,083	6.2	307,214	423,994	(116,779)	848,413
5	778,913	133,932	5.8	317,464	520,745	(203,281)	645,133
6	794,489	144,071	5.5	326,466	633,616	(307,149)	337,983
7	810,363	154,551	5.2	333,079	761,551	(428,472)	0
8	826,560	165,381	5.0	344,996	892,035	(547,039)	0
9	843,084	176,487	4.8	357,045	1,034,750	(677,704)	0
10	859,946	187,950	4.6	369,322	1,181,250	(811,928)	0

Notas: (1) Incluye aportes del 4.5% sobre salarios a cargo del trabajador, rentabilidad de reservas e incluye aportes del Estado.
(2) Incluye egresos por pago de beneficios y gastos de administración.

Fuente: Cálculos sobre la base de las hipótesis y datos aplicados al modelo de proyección.

De la observación de los datos, se aprecia que el sistema bajo las condiciones vigentes, será deficitario a contar del año 3 de proyección,

cuando la diferencia entre ingresos y egresos del sistema alcanza la suma de Q.42,616 miles negativos.

Por otra parte, se aprecia que en el año 6 de proyección las reserva acumuladas alcanza Q.337,983 miles, que no alcanza para cubrir el déficit operacional del año 7, que asciende a Q.428,472 miles, por lo que en este año se produce la extinción de las reservas, debiendo el Estado, en su calidad de último responsable del sistema comenzar a hacer aportes adicionales por la suma de Q.90,489. La cifra de estos aportes acumulados en los 60 años de proyección llega a Q.279,429,576.

La principal razón de lo anterior es el persistente decrecimiento de la relación activos/pasivos o tasa de sostenimiento del sistema, parte en 7.5 y llega a 1.8 en los 60 años de proyección, siguiendo una evolución descendente en el tiempo.

Actualizando los superávit y déficit anuales por los 60 años a la tasa del 1% real anual, supuesta como rentabilidad de las reservas, se obtiene la suma de Q.184,848,901, cifra que corresponde a la reserva que necesita el sistema y que es muy superior a los Q.907,000 de reservas vigentes. Esto entregará un déficit actual de Q.183,941,901. Si se aumenta la tasa supuesta de rentabilidad para las reservas a un 4%, se tiene que las reservas necesarias se reducen substancialmente, alcanzando a Q.60,315,730, con lo que dicho déficit llega a Q.59,408,730, que de todas maneras constituye un valor significativo.

Evolución demográfica y financiera

Clases Pasivas y Civiles del Estado (Valores constantes en miles de Quetzales)

Año	Cotizantes	Pensionados	Relación A/P	Ingresos por Aportaciones (1)	Egresos Operacionales (2)	Déficit
1	106,155	42,723	2.5	166,534	292,605	(126,072)
2	106,138	46,616	2.3	168,184	306,204	(138,020)
3	106,128	50,524	2.1	169,844	320,140	(150,296)
4	106,126	54,433	1.9	171,533	333,845	(162,313)
5	106,113	58,307	1.8	173,236	346,980	(173,744)
6	106,133	62,151	1.7	174,974	359,076	(184,101)
7	106,121	65,963	1.6	176,730	371,076	(194,346)
8	106,128	69,737	1.5	178,494	382,837	(204,343)
9	106,152	73,504	1.4	180,305	394,552	(214,248)
10	106,156	77,257	1.4	182,132	406,488	(224,356)

Notas: (1) Incluye aportes del 10.13% promedio sobre los salarios de cargo del trabajador y del 10% a cargo del Estado.

(2) Incluye egresos por pago de beneficios y gastos de administración.

Fuente: Cálculos sobre la base de las hipótesis y datos aplicados al modelo de proyección, para una proyección de 60 años a partir de 1995.

De la apreciación del cuadro, se puede observar que el sistema, bajo las condiciones vigentes, es deficitario a contar del primer año de proyección, en que se observa un déficit de Q.126,072, alcanzando para el año 10, Q.Q.224,356 y Q.1,771,837 acumulados para ese mismo año, cifras que alcanzan a Q.585,116 y Q.24,166,172 respectivamente al año 60 de proyección. Se puede observar un déficit significativo no obstante la tasa de cotización de alrededor de un 20%.

1.3.4 CONCLUSIONES.

Las cifras del trabajo desarrollado permiten extraer algunas conclusiones sobre el sistema previsional referido a los regímenes administrados por el IGSS y el de las Clases Pasivas Civiles del Estado. Estas conclusiones se enumeran a continuación.

a. La dificultad en la obtención de datos podría afectar los resultados

de las proyecciones, en la medida que los supuestos utilizados en la conformación de ellos entreguen cifras significativamente distintas a las empleadas, especialmente en el caso de las Clases Pasivas Civiles del Estado donde se estimó la mayoría de la distribución de datos.

- b. En relación con la tasa de cotización vigente se puede señalar que:
Si bien la tasa de cotización aplicada para el financiamiento del régimen administrado por el IGSS es relativamente baja (4,5%), se debe considerar que ella sólo financia el 75% de las prestaciones, puesto que el Estado financia directamente el 25% restante (aunque en la práctica el Estado no cumple con esta obligación, en las proyecciones sí está contemplado).
- c. La tasa de cotización aplicada en el régimen de las Clases Pasivas Civiles alcanza en promedio al 20,13%, incluyendo la del Estado, porcentaje relativamente alto. No obstante, el sistema es deficitario, aspecto que sugiere adoptar medidas correctivas con el objeto de no aumentar la deuda del Estado por el financiamiento de este régimen.
- d. El IGSS presenta una situación de excedentes en sus primeros años de proyección, sin embargo, esta situación se revierte a contar del año 3 donde presenta un déficit de Q 42.616 comenzando a consumirse las reservas, las que se agotan en el año 7. Esto significa que el Estado debe aportar adicionalmente a sus cotizaciones Q 279.429.576 en los 53 años siguientes.
- e. El régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, presenta déficit a contar del primer año de proyección constituyéndose en una

carga importante para el Estado, puesto que en los 60 años de proyección su aporte adicional sin considerar el 10% de cotización, alcanza a Q.24,166,172. Es importante reiterar que las proyecciones de este régimen fueron efectuadas sobre la base información incompleta, efectuándose un conjunto de supuestos para superar las deficiencias indicadas; por consiguiente, los resultados de este régimen constituyen una aproximación a su situación real.

De las conclusiones anteriores se aprecia que los regímenes provisionales analizados se encuentran fuertemente desfinanciados. Para resolver este problema se pueden utilizar dos vías: aumentar los ingresos del sistema o disminuir los egresos.

Un aumento de los ingresos del sistema sólo es posible a través del incremento de la tasa de cotización. Sin embargo, esta medida aparece poco aconsejable porque en la práctica constituye un impuesto al salario de los trabajadores, ya que éstos no saben si recibirán beneficios por lo que hoy pagan. Adicionalmente, un incremento de tasa no asegura que en el futuro no deba volver a subirse y, por consiguiente, no aparece como una solución razonable.

La otra alternativa es disminuir el monto de los beneficios y aumentar las exigencias de calificación para acceder a ellos. Esta alternativa aparece como la más recomendable, puesto que, en general las condiciones demográficas han evolucionado en contra de los supuestos utilizados inicialmente cuando se definió la estructura de beneficios provisionales de los sistemas de reparto. En efecto, hoy la gente vive más tiempo y adicionalmente se han ido disminuyendo las exigencias para

acceder a los beneficios. Para efectuar modificaciones de este tipo se requiere de voluntad política para asumir el costo de reducir derechos adquiridos. La reducción de beneficios y el aumento de las exigencias de calificación es una buena medida, pero que puede ser de corto plazo. Nada asegura que una vez que se logren los acuerdos políticos para aplicarlas, posteriormente se inicien presiones por parte de los sectores afectados u otros para reducir dichas exigencias.

Por lo anteriormente expuesto es recomendable pensar en una reforma estructura del sistema previsional que, entre otros elementos, establezca una relación directa entre aportes y beneficios de forma tal que impida su modificación mediante un simple acuerdo político. Cuando existen cuentas de capitalización individual con cuyo monto acumulado se calculan los beneficios en que la propiedad de los fondos es de cada trabajador y no de un colectivo, es prácticamente imposible que se pueda modificar la modalidad del cálculo de los beneficios sin afectar los derechos de propiedad individual.

La efectividad de operación de la seguridad social se puede relacionar también a condiciones externas a la misma. En particular, a las características de los mercados financiero y de valores, de seguros y a las estructuras de fiscalización de los mismos. Para alcanzar eficiencia en el proceso de inversión de las reservas, es necesario contar con un marco regulatorio del mercado de capitales que permita el libre ajuste de precios, garantice la mayor transparencia y equidad en el uso de la información, promueva la competencia en el mercado de intermediación financiera y estimule la innovación tecnológica del sector.

Por otra parte, las compañías de seguros pueden transformarse en instrumentos de apoyo a la previsión, al aprovechar su capacidad para administrar riesgos de fluctuación en tasas de interés y longevidad, relevantes en el caso de las pensiones.

Esto se logra con una legislación orientada a consolidar el ambiente competitivo y a garantizar que las compañías operadoras constituyan las reservas necesarias para responder a sus obligaciones y las inviertan en forma diversificada y segura.

Por lo que, es condición básica para garantizar el valor de las reservas de la seguridad social el contar con estructuras de fiscalización eficientes y suficientes en los mercados de valores, seguros y financiero en general, con asignaciones claras de responsabilidad y autoridad, más los debidos mecanismos de coordinación entre si, capaces de regular y fiscalizar la operación de las entidades participantes.

Si no están dadas las condiciones antes señaladas especialmente las que se refieren al mercado de valores y estructuras de fiscalización, no se podrán utilizar las instituciones de mercado de capitales para aumentar la eficiencia en la administración de las reservas financieras de las seguridad social.

1.4 Entorno de la Seguridad Social

Un requisito fundamental para que opere un régimen de pensiones que administra reservas, es la existencia de un mercado de valores desarrollado que cumpla su labor de intermediación financiera impidiendo distorsiones que limiten la rentabilidad o aumenten el riesgo en la inversión de dichos recursos.

Esto implica un adecuado número de participantes (oferentes y demandantes), que operen en forma continua y activa sin inhibiciones que impidan la incorporación de nuevos participantes, que trae por consecuencia la incapacidad de ellos de influir en el precio de los productos en el mercado obteniendo rendimientos mayores a los normales. Es necesaria la transparencia de mercado que permita una correcta evaluación del riesgo y rentabilidad de los instrumentos y de la solvencia de los emisores. Un volumen de alternativas de inversión que permitan colocar los recursos en forma segura y diversificada, tasas de interés libres, costos de transacción razonablemente bajos y consecuentes con una real competencia entre los intermediarios y regulación adecuada de los conflictos de interés.

Un segundo requisito de eficiencia en el mercado institucional de un sistema de pensiones, lo constituye la existencia de un mercado de los seguros, que ofrezca de manera razonable, alternativas y condiciones de cobertura a determinadas contingencias sociales.

1.4.1 Sistema Financiero

El sistema financiero guatemalteco se encuentra regulado, principalmente, por la Ley de Bancos (Decreto No. 315), la Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto No. 215) y la Ley Especies Monetarias (Decreto No. 265), las cuales datan de 1946; asimismo, por la Ley de Sociedades Financieras Privadas, basadas en los principios de estabilidad del sistema financiero.

El sistema financiero está dividido en dos sectores: el formal y el informal. El sector financiero formal (regulado) está conformado por

instituciones cuya autorización es de carácter estatal, y están sujetas a supervisión del órgano facultado para el efecto. De esa cuenta, el sector financiero formal abarca un sistema bancario y uno no bancario. El sistema bancario incluye, en primer lugar, a la banca central, conformada por la Junta Monetaria como autoridad máxima, el Banco de Guatemala como responsable de ejecutar la política monetaria, cambiaria y crediticia, y la Superintendencia de Bancos como órgano fiscalizador; y en segundo lugar, a los bancos y a las sociedades financieras; estas últimas, definidas por la ley como instituciones especializadas en operaciones de banca de inversión.

El sistema no bancario se rige por leyes específicas y está conformado por los Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros, Compañías de Fianzas, Casas de Cambio y el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas -FHA-.

Por su parte, el sector financiero informal está constituido por instituciones que realizan intermediación financiera cuya autorización responde a una base legal genérica (Código de Comercio) y que no se encuentra bajo la Vigilancia y Supervisión de la Superintendencia de Bancos. Los intermediarios financieros que conforman este sector, usualmente innovadores, proporcionan los servicios que, por ley, les está prohibido prestar a las entidades reguladas. Entre estos intermediarios puede mencionarse a los "off-shore", constituidos para financiar operaciones de comercio exterior del país, así como a las asociaciones de crédito, compañías emisoras y operadoras de tarjetas de crédito y débito, cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones no

gubernamentales -ONG's- y otro tipo de cooperativas que proporcionan diversos servicios financieros en las áreas rurales.

Al 31 de julio de 1998, el sistema financiero basado en Bancos, Financieras, estaba compuesto por 35 bancos y 19 financieras.

Con la derogación del Decreto 7-70 que obligaba al Banco de Guatemala a rescatar instituciones con problemas de liquidez, se asientan las bases para que el público ahorrante deba considerar que cada uno de los Bancos tienen diferentes niveles de riesgo y para ello la autoridad ha comenzado a otorgar monitoreo constante y preventivo de la calidad de los préstamos.

Perspectivas de la Banca. El proceso de modernización del sistema financiero nacional se inicio en 1989, con la liberación de la tasa de interés y el tipo de cambio. En Septiembre de 1993, la Junta Monetaria aprobó la Matriz del Programa de Modernización del Sistema Financiero Nacional, estableciendo como objetivo central elevar la competitividad y la eficiencia funcional del sistema financiero dentro de un marco macroeconómico de estabilidad y crecimiento. El programa planteó la aplicación de una serie de medidas, las cuales se clasificaron en cinco áreas: Estabilidad Monetaria para el Crecimiento y Desarrollo Económico; Liberalización Financiera y Diversificación de la Oferta de Productos y Servicios Bancarios; Fortalecimiento de la Normativa Prudencial; Modernización de la Supervisión Financiera; y Regulaciones del Mercado de Capitales.

Entre las resoluciones aprobadas por la Junta Monetaria, que son de observancia general e inmediata, abarcan entre otras, permitir la

adquisición de acciones por parte de las instituciones bancarias nacionales y de empresas de apoyo al giro bancario; la metodología para determinar el capital mínimo pagado inicial de un nuevo banco o de las sociedades financieras privadas, la autorización de las instituciones bancarias para realizar operaciones activas, pasivas y de confianza que no estaban explícitamente previstas en las leyes bancarias y financieras; la valuación de los activos crediticios y normas para determinar y clasificar los de recuperación dudosa. Por su parte el Congreso de la República emitió una serie de decretos que modificaron la Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto Nos. 12-95 y 29-95) y la Ley de Bancos (Decreto No. 23-95). Se reformaron los artículos 34 y del 43 al 49 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, a fin de asegurar la independencia funcional y fortalecer la capacidad de la Superintendencia de Bancos para anticipar, prevenir y actuar oportunamente, corrigiendo situaciones o prácticas que puedan poner en riesgo la liquidez, la solvencia y la solidez de las instituciones financieras. Se reformaron los artículos 7, 9 y 10 de la Ley de Bancos, con el fin de simplificar el trámite de aprobación de los estatutos y el reconocimiento de la personalidad jurídica de un banco nacional o el establecimiento de una sucursal de banco extranjero.

Por otra parte, se modificó el artículo 20 de la Ley de Bancos, de conformidad con los criterios del Acuerdo de Basilea. La adopción de los criterios de Basilea implica que los requerimientos patrimoniales se utilizan específicamente como un mecanismo para fortalecer la solvencia y solidez patrimonial del sistema financiero.

De la ley indicada, también fue reformado el artículo 22, al incorporar un procedimiento de regularización de deficiencias patrimoniales, estableciendo para el efecto acciones correctivas que deben aplicarse en forma gradual, para subsanar dichas deficiencias.

Adicionalmente, el Congreso de la República aprobó el Decreto No. 29-95 del 25 de abril de 1995, con el fin de otorgar carácter permanente a la libre contratación de las tasas de interés activas y pasivas que apliquen a sus operaciones las instituciones financieras.

En fin, se trata de fijar un marco adecuado para el desenvolvimiento de los actores del mercado y los ahorrantes, con niveles de riesgo normal.

1.4.2 Mercado de Valores

El mercado de valores actual de Guatemala es incipiente, no contando aún con una institucionalidad orgánica y bien desarrollada. La normativa que regula se encuentra distribuida en varios cuerpos legales en las diferentes materias que se describen a continuación:

El Código de Comercio (capítulos VIII al XV) que definen los instrumentos financieros y a las sociedades anónimas como emisores de instrumentos de oferta pública, La Ley de Bancos, que regula a las emisiones de instrumentos de oferta pública de bancos e instituciones financieras, el Reglamento Interno de la Bolsa de Valores, que regula la actividad bursátil y a otros actores del mercado de valores, y la Ley del Mercado de Valores y Mercancías, que tiene entre otras funciones la inscripción de bolsas de valores, las ofertas públicas de valores tanto de emisores privados como públicos, registrar los agentes formales y

regular la información necesaria y suficiente para proceder a la respectiva inscripción.

En Guatemala se transan instrumentos financieros de primera emisión (mercado primario) que corresponden a bonos de empresas públicas y privadas con plazos no superiores al año, bonos de bancos y pagarés o bonos de sociedades financieras a diferentes plazos, que gozan de garantía de recompra anticipada, bonos emitidos por el Banco de Guatemala (CDP'S) y bonos emitidos por el gobierno (certibonos). Por otra parte, en el mercado secundario se transan reportos, que son instrumentos representativos de deuda con pacto de recompra a plazos inferiores a los 30 días y que corresponden al principal instrumento transado. En términos generales los valores públicos y privados negociados en la bolsa, se consideran a corto plazo, no existiendo en sí valores con vencimientos largos.

No existe un sistema objetivo de calificación de riesgo de instrumentos y emisores, que implique la existencia de entidades evaluadoras con procedimientos objetivos para examinar los aspectos cualitativos y cuantitativos de los emisores e instrumentos ofertados en el mercado, que permitan al inversionista discernir adecuadamente sobre el riesgo.

Se puede concluir que el bajo nivel de desarrollo del mercado de valores en Guatemala responde a la conformación familiar de los grupos económicos que impide una apertura al mercado que permita acceder a recursos necesarios para su desarrollo y como consecuencia no se emiten instrumentos de largo plazo.

1.4.3 Mercado Asegurador

En Guatemala, el sector económico de los seguros y ramos afines se rige por el articulado del Decreto Ley No. 473 de 1966 y su reglamento de 1969. Cabe destacar que existen variados cuerpos legales que actúan sobre uno u otro aspecto de la actividad, en especial, sobre inversiones de las reservas, para la debida protección de los asegurados.

Al 31 de diciembre de 1997, el mercado asegurador estaba integrado por 15 compañías de seguro y 12 compañías afianzadoras.

El mercado atiende 4 ramos de seguros (Vida, Accidentes y Enfermedades y Daños) operando bajo una misma entidad. Es importante señalar que existe absoluta libertad de precios, los que deben ser informados previamente a la Superintendencia de Bancos considerando a lo menos los siguientes aspectos: Bases técnicas, tablas de primas, fórmulas, etc. Asimismo, la Superintendencia tiene la facultad de ordenar que se adopten como textos obligatorios aquellos que considera apropiados.

Según la normativa vigente, se constituyen reservas por los riesgos en curso del ramo de vida y riesgo de otros ramos (daños). Adicionalmente, en resolución JM-552-96 la Junta Monetaria, aprobó el Reglamento para la Determinación del Margen de Solvencia para ser aplicado por parte de las compañías de seguros en forma obligatoria, para el fortalecimiento de la solvencia del sistema. Es importante comentar que en Guatemala, no existen compañías reaseguradoras, tampoco se ha determinado si el nivel de reaseguro que poseen las aseguradoras es el adecuado para respaldar los riesgos asumidos. Actualmente se encuentra en estudio el proyecto de

ley de reformas a la normativa legal, entre las que se pueden mencionar: Proponer a la Junta Monetaria la actualización de los valores de capital mínimos, registrar planes de recuperación de patrimonios y reservas, autorización para reemplazar inversiones que no califiquen, autorizar cesiones de cartera, poder sugerir a la Junta Monetaria la intervención de compañías, su disolución y/o su liquidación, imponer amonestaciones verbales o públicas y multas a las compañías como a sus administradores, etc. con el fin de entregar herramientas más poderosas de supervisión preventiva, que tienden a favorecer la competitividad del sector.

En términos generales, el mercado asegurador se puede calificar de suficientemente solvente, capacitado y que el organismo controlador (Superintendencia de Bancos), está dando pasos firmes y sostenidos para su profesionalización unido al mejoramiento del entorno legal y técnico, por lo que es posible afirmar que el sistema está en vías de responder a los compromisos que contraigan en monto y oportunidad, frente al desafío de administrar los riesgos derivados de un sistema de pensiones autónomo de este sector.

1.4.4 Organismos Fiscalizadores

La Superintendencia de Bancos, máximo organismo contralor del sistema financiero, fue creado en el articulado correspondiente al Capítulo IV de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala. En dicho cuerpo legal se definen las funciones de vigilancia y supervisión del Banco de Guatemala, Bancos del sistema y otras instituciones que la ley someta a control.

El funcionamiento eficiente de un mercado de capitales, además de exigir un marco regulatorio adecuado con controles suficientes para

verificar el cumplimiento de normas, también requiere de estructuras de supervisión y control que permitan responder en forma oportuna a los cambios del entorno, proteger los intereses del público y promover la estabilidad, eficiencia y competencia del total de participantes de dicho mercado. En Guatemala, dichas labores recaen fundamentalmente en la Superintendencia de Bancos.

La Superintendencia de Bancos, de acuerdo al artículo No. 133 de la Constitución Política de la República, está organizada conforme a la ley y se define como la institución encargada de la vigilancia e inspección de Bancos, Instituciones de crédito, empresas financieras, compañías de seguro y entidades afianzadoras. Específicamente el Banco de Guatemala, Bancos y Sociedades Financieras, Casas de Cambio, Almacenadoras, Compañías de Seguro y de Fianzas.

Por aparte, persisten instituciones que aunque participan en el mercado de valores o capitales no son supervisadas por esta entidad. Las casas de bolsa y las bolsas de valores son ejemplo de esta situación y considerando la importancia de éstas, hace suponer un problema de magnitud no definida, para el normal y adecuado funcionamiento del mercado. Tampoco las empresas que emiten instrumentos de deuda o colocan acciones en el mercado, son supervisadas por esta institución

1.5 Diagnóstico del Sistema

El sistema de previsión social que opera en Guatemala, presenta problemas muy importantes que, de no ser corregidos a la brevedad posible, se traducirán en costos y dificultades sociales y políticas serias en un futuro cercano.

Dentro de los problemas relacionados con la estructura de beneficios y su financiamiento, pueden mencionarse los siguientes aspectos:

Existe una gran diferencia entre las exigencias que deben cumplir los asegurados en uno u otro régimen, condiciones notoriamente más ventajosas en el caso de los empleados del Estado. Ellos pueden jubilarse habiendo sólo trabajado 10 años, con un mínimo de 50 años de edad. Se dan también diferencias en el monto de las prestaciones que se entregan, castigando casi siempre a un trabajador del IGSS, en términos comparativos con un empleado del Gobierno.

Tampoco el financiamiento es el adecuado, conforme al actual nivel de prestaciones, las tasas de cotización aplicadas a determinadas categorías de trabajadores, distintas entre Fondos, generan, indudablemente, condiciones de inequidad. Por último, la falta de políticas e incentivos adecuados para el manejo de las reservas, unida a la ausencia de alternativas de inversiones en un mercado que no las ofrece, impiden obtener rendimientos que mejoren el resultado del sistema.

Respecto los problemas relacionados con la cobertura del sistema podríamos comentar los siguientes:

La composición y distribución de la población del país, rural en porcentajes cercanos al 50%, no permite las condiciones más recomendables para que el esquema de reparto absorba a nuevos segmentos de trabajadores.

Incide también la carencia de centros de atención de las instituciones existentes en las zonas más apartadas del país.

Finalmente, la falta de planes operativos destinados a controlar el cumplimiento de la normativa que obliga a la afiliación a los programas de seguridad social, no incentivan a la afiliación por la vía de la sanción en caso de no hacerlo.

El sistema previsional presenta algunos problemas en su administración y dentro de los más importantes podemos mencionar, la calidad de los servicios otorgados, el costo de la administración, el volumen creciente del personal.

En virtud de las deficiencias señaladas que presenta el actual sistema de previsión social administrado bajo el régimen de reparto, que no ha cumplido con su función social, y ante los eminentes problemas financieros que afrontará en el corto plazo, si no se toman las medidas necesarias, surge la necesidad de plantear soluciones, las cuales principalmente pueden ser:

- a. Reformar el actual sistema de previsión social administrado por el Estado, bajo el régimen de reparto, para dar participación a la administración del régimen de capitalización individual.
- b. Que el Estado continúe realizando su rol subsidiario, a aquellos sectores de la población que no tienen capacidad financiera para cotizar bajo el régimen de capitalización.
- c. Que la función fiscalizadora sea ejercida por una entidad estatal llamada generalmente Superintendencia de Fondos de Pensiones, encargada de darle seguridad al nuevo sistema de pensiones, supervisando el adecuado funcionamiento de las empresas y por sobretodo que los intereses de los cotizantes, se encuentren

debidamente garantizados.

En el siguiente capítulo, se desarrollan los principales pasos que se pudieran seguir para que se dé el proceso de transición, hacia un sistema de pensiones administrado por la iniciativa privada.

CAPITULO II
POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL, REFORMA A LOS PROGRAMAS Y TRANSI-
CION HACIA UN SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

2.1 Política y seguridad social

América Latina no ha tenido una política de seguridad social basada en un concepto de ciudadanía sino que, más bien, ha respondido a impulsos que en tal sentido ha recibido de naciones desarrolladas, lo cual explica los problemas de equidad que tiene en general la política social de los países de la región.

Un conjunto importante de la población está excluida de los beneficios de la seguridad social. Los países antiguos nos han sobrepasado en más de dos terceras partes de su fuerza de trabajo en cobertura. Los países con planes de seguridad social más recientes, entre los cuales se encuentra Guatemala, tienen cobertura de apenas 1/3 de su fuerza laboral. Prácticamente 2/3 están excluidos de la protección que otorgan los programas de la seguridad social.

De hecho, el no haber corregido oportunamente los desequilibrios financieros provocados por el envejecimiento de la población y la disminución de las tasas de natalidad, han incidido en el actual estado crítico en que los sistemas de seguridad social se encuentran en la mayoría de los países.

Los sistemas previsionales han surgido como un sistema de capitalización sin derechos de propiedad y con una importante acumulación inicial de recursos, generando el interés del sector público por ocuparlos para financiar distintos tipos de actividades, loables y no loables. La

inflación y la mala administración hicieron desaparecer las reservas y los sistemas han pasado de la capitalización al reparto.

El reconocimiento de las ventajas que significan las economías de mercado para el desarrollo de los países, ha derivado en que el enfoque de la política social se oriente en la actualidad a promover, a través de la acción de un Estado que en su rol subsidiario regula y fiscaliza, la igualdad de oportunidades para toda la población. En este nuevo rol le compete al Estado, en lo económico, proveer a la comunidad de los denominados bienes públicos, vale decir, defensa, justicia, cierto nivel de servicios sociales y, por sobre todo, un orden macroeconómico que garantice estabilidad y crecimiento sustentable en el tiempo.

Una política social progresista es, entonces, aquella que logra establecer condiciones macroeconómicas para que aumente el empleo y que tal fenómeno se produzca en el sector privado y no en el público. Debe propender, asimismo, a lograr una distribución equitativa del ingreso sin distorsionar los incentivos requeridos por una economía de libre mercado con propiedad privada de los medios de producción.

Si se analiza hoy día la situación de países como Argentina, Colombia, Chile y Perú, se observa que en materia de pensiones dichos países han establecido regímenes basados en la capitalización individual y gestionados por la iniciativa privada, en sustitución de los ya agotados esquemas de reparto administrados por el Estado.

Como resultado de estos cambios los fondos de pensiones, administrados por sociedades especializadas, están representando cada vez una

proporción mayor del PIB, alimentando un mercado de capitales que permite financiar los diversos emprendimientos del sector privado y cuya rentabilidad debiera posibilitar a futuro el pago de mejores pensiones.

La crítica más recurrente de estas reformas ha sido la carencia de solidaridad que supuestamente llevan implícitas, olvidándose quienes la hacen que el establecimiento de un nivel mínimo de pensiones garantizadas por el Estado, conjuntamente con la efectiva mayor participación en los rendimientos que los trabajadores obtienen para sus ahorros, representan principios básicos de los nuevos sistemas, orientados precisamente a que, por una parte, la ayuda del Estado se canalice hacia los sectores menos protegidos y, por otra, a que la rentabilidad de la inversión de estos recursos se concentre en los sectores mayoritarios de la población laboral que en ellos cotiza.

2.2 Principios y Fundamentos de la Modernización de los sistemas de seguridad social

Los principios y fundamentos que están orientando las reformas de los sistemas de seguridad social en países de la región, se centra en:

- a. El Estado, en su responsabilidad de propender al bienestar y progreso de las personas, debe procurar una seguridad social que proteja eficazmente a la población y favorezca su desarrollo;
- b. Al sector privado, por el rol que cumple en una economía de mercado, le corresponde asumir la responsabilidad por la administración de la seguridad social, limitándose las funciones del Estado en este campo a cumplir aquellas de carácter normativo y de control;
- c. La seguridad social ha de proporcionar condiciones de ingreso,

salud y trabajo socialmente suficiente, respetándose la libertad de los individuos para elegir las entidades gestoras y las formas de protección; y

- d. La seguridad social, como parte de la estructura económica y social debe estar integrada a las estrategias de desarrollo del país. La primera exigencia que se debe planear en un proceso de modernización de la seguridad social es revisar los programas y prestaciones con el propósito de adecuarlos a la situación real del país, teniéndose presente para ello la adhesión a los principios de universalidad, suficiencia, solidaridad y unidad que tradicionalmente han orientado su accionar.

2.3 Estrategia de desarrollo

Las consideraciones precedentemente expuestas no tienen otro propósito que servir como elementos para perfilar un modelo de seguridad social que contribuya efectivamente a promover mayor desarrollo para el país, entendiéndose que por esta vía es posible alcanzar metas sociales y económicas globalmente mejores.

Como paso previo, parece del todo conveniente conocer las propuestas que en materia de desarrollo se han formulado para el país, una de las cuales, elaborada por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), nos permitimos resumir a continuación:

Bases de la estrategia de desarrollo. El documento reconoce que en la búsqueda de una política de desarrollo integral se deben distinguir cuatro pilares fundamentales: la aplicación de un estado de derecho, un

sistema económico de mercado, un rol subsidiario del Estado y una estrategia de desarrollo social.

El rol subsidiario del Estado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Política, que establece "cuando fuere necesario el Estado actuará complementando la iniciativa privada para el logro de los fines expresados" (económicos y sociales).

El desarrollo social, que no es otra cosa que la búsqueda del bien común, con el objeto de eliminar la extrema pobreza, mejorar la calidad de los servicios públicos, ampliar la cobertura de los programas sociales y promover la participación privada en la gestión de éstos.

Para lograr lo anterior el CIEN, con base en diagnósticos sectoriales, específicamente en el área de la previsión social, que presenta bajo nivel de cobertura, heterogeneidad de requisitos y beneficios en los distintos regímenes, el reducido monto de las pensiones que paga el sistema y la inexistencia de otras opciones que puedan elegir los trabajadores en cuanto a programas por instituciones gestoras, son las principales deficiencias en este sector. A su vez, la relativa juventud del sistema impide que se manifieste aún su inviabilidad financiera, evitando, al mismo tiempo, que los aportes del Estado sean de una magnitud mayor con el agravante que dichos aportes representan, en su actual concepción, un subsidio que favorece a los sectores laborales menos vulnerables de la población. En ese sentido, la propuesta formulada por el CIEN sobre el particular se orienta a sustituir el sistema de reparto vigente por uno de capitalización individual, en que los fondos de pensiones se canalicen hacia el financiamiento de

proyectos productivos y cuya rentabilidad sirva para pagar en el futuro mejores pensiones. De paso, la creación y profundización de un mercado profesionalizado de valores impactará positivamente sobre el crecimiento económico.

En el campo financiero, la modernización del sistema debe partir por eliminar la represión financiera que afecta al tipo de cambio, las tasa de interés, encajes elevados y no uniformes y las restricciones cuantitativas y cualitativas a las operaciones de créditos. Como objetivos específicos para elevar la eficiencia del sistema las propuestas debieran apuntar a elevar el ahorro interno y facilitar el acceso al crédito; desregular y generar mayor competencia en el sector; hacer neutra la asignación de recursos; fortalecer la capacidad de supervisión de los organismos contralores; y, fomentar mayor nivel de solidez de los intermediarios.

2.4 Objetivos de la reforma de los programas

Parte de los problemas que enfrentan los programas de pensiones en Guatemala se explican por el variado y gran número de objetivos distintos, este fenómeno se manifiesta directamente en las características de diseño de los beneficios que hoy se ofrecen y en las formas de financiamiento de esos beneficios.

Resulta entonces conveniente definir los objetivos específicos de las reformas que se proponen para Guatemala.

Objetivos específicos de la reforma

a. Despolitizar la administración de la seguridad social.

Las características de los sistemas de pensiones obligatorios

dependen en parte del desarrollo del sistema político, pues son una creación del Estado y existen en virtud de leyes y regulaciones decididas por el poder político. Esta situación puede llevar a problemas, pues las decisiones políticas se ven muy afectadas por la tendencia de los representantes elegidos a tomar decisiones con el objeto principal de aumentar su probabilidad de reelección.

Un objetivo de la reforma debería ser, en consecuencia, el diseño de un sistema de pensiones obligatorio que garantice la mayor independencia posible de los beneficios que ofrece frente a la influencia política. Esto debería ayudar a disminuir la probabilidad de uso discrecional de reservas; otorgamiento de beneficios sin su correspondiente financiamiento; y transferencias de riqueza en contra de generaciones futuras que no tienen capacidad de influir en las decisiones presentes.

b. Cobertura y Seguridad de los Beneficios

La Fundación Friedrich-Eber, elaboró el estudio de diagnóstico de la cobertura de los programas de pensiones, concluyendo que es insuficiente y que la calidad de la seguridad social que se ofrece actualmente es baja.

Aunque es cierto que parte importante de la baja cobertura se debe a la alta participación del sector informal en la fuerza de trabajo de Guatemala, la situación explica también porque el sistema de pensiones está diseñado de una forma que no toma en cuenta ciertas características propias del mercado laboral del país. Destacan en particular los siguientes problemas:

1. No existe obligación de afiliación para trabajadores de empresas pequeñas, excepción de cotización obligatoria para empresas con menos de tres empleados.
2. Se imponen altas exigencias de densidad de cotizantes para tener derecho a beneficios. Así, en el caso del IGSS se exige 10 años de cotización para tener derecho a pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia. En un país como Guatemala, con alta informalidad, esta norma es demasiado exigente y significa que para una proporción importante de los trabajadores, la cotización equivale a un impuesto. Igual efecto se produce en caso de un trabajador que pasa desde el sector privado al público antes de cumplir con los requisitos para recibir una pensión.
3. La calidad de la seguridad se ve también deteriorada por otras deficiencias en el diseño del sistema. Por ejemplo, no existe adecuada protección frente a la inflación, que deteriora el valor de la pensión de dos formas: hace caer el salario base (sobre el que se calcula el beneficio); y luego hace caer directamente el valor de la pensión (pues no existen fórmulas de ajuste automáticas).
4. Por otra parte, en el IGSS el beneficio de invalidez está particularmente mal diseñado, pues no garantiza un valor de la pensión exclusivamente en función del grado de pérdida de capacidad de trabajo, pero también lo hace depender del número de cotizaciones pagadas. Así, dos inválidos totales, que reciban igual salario, pero que cotizaron durante distinto número de años, recibirán pensiones distintas.

5. En consecuencia, resulta necesario reformar los actuales sistemas de pensiones para ofrecer mayor seguridad a los trabajadores de que efectivamente recibirán, llegado el momento del retiro, los beneficios ofrecidos. Con este objeto se escogerá características de diseño que protejan el valor de los beneficios frente a los efectos de la inflación y las tendencias demográficas y que respondan a la realidad del mercado laboral guatemalteco.

c. Redistribución y Equidad en los programas de pensiones

Las normas constitucionales y legales que se refieren a la seguridad social en Guatemala, no dejan explícito que los programas de pensiones obligatorios deban tener entre sus objetivos la redistribución de ingreso. Las referidas normas constitucionales si establecen explícitamente que el régimen de seguridad social se "instituye en forma unitaria", lo que sugiere la intención de evitar diferencias injustificadas en el tipo de pensión, monto y condiciones para acceder a los beneficios entre distintos sectores de la población.

Los programas de pensiones obligatorios, producen redistribuciones arbitrarias entre distintos grupos de afiliados y entre generaciones y, además, que existen diferencias injustificadas en las características del seguro social que se ofrecen a trabajadores que se desempeñan en distintos sectores de la economía. Al respecto, destaca el caso de los trabajadores del Estado en comparación al sector privado. En consecuencia, los actuales programas de pensiones de Guatemala no estarían cumpliendo con los objetivos de

equidad y redistribución que, en la práctica, se les exige.

Un objetivo de la reforma debería ser asegurar la equidad del sistema, para lo cual será necesario establecer un régimen único general que uniforme tasas de cotización, requisitos y fórmulas de beneficio. Además, los programas de seguridad social regulados por el Estado pueden tener también como objetivo la redistribución de ingresos en favor de los trabajadores ancianos e incapacitados más pobres, ofreciéndoles jubilaciones mayores a las que pueden financiar por si mismos.

d. Sistema de Pensiones Eficiente

Una vez que el gobierno decida el monto del beneficio (la proporción de pensión a salario) que se desea pagar a través del sistema de pensiones obligatorio, se debería tratar de financiar esos beneficios al menor costo posible. Establecido el valor deseado de los beneficios, el objetivo es entonces buscar formas de diseño que minimizan la tasa de contribución necesaria, sujeto a la restricción de equilibrio financiero sin transferencias desde fuera del sistema (aportes discrecionales del Estado). Se debe escoger las formas de organización que permitan minimizar los costos administrativos del sistema.

e. Aumentar calidad y eficiencia del servicio

Los programas del IGSS y CPE ofrecen hoy servicios de pobre calidad y que no existe una administración eficiente.

Un objetivo de la reforma debería ser, entonces, el diseño de formas

de organización que permitan aumentar la eficiencia y calidad del servicio.

f. Promover el desarrollo económico

Las características de los sistemas de pensiones regulados por el Estado (obligatorios y masivos) pueden influir de múltiples formas sobre el proceso de desarrollo económico, entre las que se pueden citar las siguientes:

1. Las tasas de cotización (proporcionales al salario), especialmente cuando la calidad del seguro social es baja, pueden actuar como impuestos al trabajo e incentivar así la evasión y un aumento en la informalidad laboral.
2. El gasto público destinado a complementar el financiamiento de programas de pensiones deficitarios o, como en el caso de Guatemala, que el Estado se compromete a aportar regularmente el sistema, sustituye gasto público en otros programas de mayor rentabilidad social, limitando así también el desarrollo económico y social.
3. Los déficit fiscales originados por los desequilibrios financieros de los programas de pensiones pueden contribuir a un proceso inflacionario (si se financian con emisión).
4. Un sistema que acumule reservas financieras puede estimular el desarrollo del mercado de capitales al crear una demanda por activos financieros de largo plazo e inducir el perfeccionamiento de la regulación en este sector de la economía.

Los resultados del diagnóstico al sistema previsional guatemalteco, preparado por la Fundación Friedrich-Eber, indica que los

actuales programas de pensiones de Guatemala no contribuyen al desarrollo económico del país y que, por el contrario, inducen distorsiones en la operación del mercado del trabajo y deprimen el ahorro nacional. En consecuencia, otro objetivo de la reforma debería ser modificar el diseño de los programas obligatorios para asegurar su máxima contribución al proceso de desarrollo económico.

g. Fortalecer Finanzas Públicas

Por su relativa juventud, los programas de pensiones no muestran aún déficit de gran magnitud, las proyecciones señalan una clara tendencia creciente en éste en el tiempo y un fuerte desequilibrio actuarial en el presente.

Esta situación, si no se corrige, revertirá inevitablemente en futuras demandas por aportes fiscales, más aún cuando las normas legales señalan que el Estado guatemalteco es responsable de financiar el 25% del gasto en pensiones del IGSS y toda la diferencia entre ingresos y gastos del programa CPE.

Se busca, por lo tanto, diseñar una reforma que evite el crecimiento de la deuda pública con el sistema de pensiones, y que permita concentrar el esfuerzo fiscal en los programas asistenciales y de pensiones complementarias.

2.5 Alternativas de reforma y problemas de diseño

El proyecto de reforma al sistema de pensiones de Guatemala, elaborado por la Fundación Friedrich-Eber ha permitido concluir que necesita una reforma de carácter estructural, que de origen a un nuevo sistema cuyas características principales serían: el financiamiento con

capitalización de las contribuciones en cuentas individuales; una organización especializada, descentralizada y competitiva; con una estructura de beneficios actuariales vinculados al esfuerzo individual; y donde el rol del Estado es básicamente la regulación y fiscalización del sistema, además del financiamiento de las pensiones redistributivas. Necesita que sea substitutivo, donde el nuevo sistema reemplace en el tiempo al sistema vigente y que sea obligatorio, para todos los trabajadores del sector civil dependiente que no tengan derechos adquiridos en el sistema antiguo.

El nuevo sistema de pensiones que se propone para los trabajadores dependientes en el sector civil en Guatemala tendría las siguientes características principales:

- a. Ofrecer los beneficios de pensiones de vejez, pensiones de invalidez y sobrevivencia y asignación de gastos para sepelio;
- b. Financiar estos beneficios a través de la capitalización individual de contribuciones que quedarían definidas en la ley, y con seguros colectivos;
- c. Ser administrado por empresas privadas de giro limitado que competirían entre ellas, y con flexibilidad para que los trabajadores escojan entre las distintas entidades administradoras; y
- d. Entregar al Estado la responsabilidad de regular la operación del sistema, fiscalizar el cumplimiento de esta regulación y financiar el pago de pensiones básicas a todos aquellos trabajadores que, cumpliendo con los requisitos respectivos, no puedan financiar con su ahorro obligatorio un beneficio igual o mayor. Además, el

- Estado garantizaría temporalmente una rentabilidad mínima relativa; el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia; y parte de las pensiones de renta vitalicia.
- e. La incorporación a este nuevo sistema sería obligatoria para todos los trabajadores civiles dependientes que no estén cotizando al Programa Relativo a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, del IGSS, y al de Clases Pasivas Civiles del Estado y para quienes coticen por primera vez a un sistema de pensiones. Sería voluntaria para los trabajadores independientes.
 - f. Los empleadores serían responsables de pagar mensualmente el valor de la cotización básica en la cuenta individual que cada trabajador hubiese abierto en la entidad administradora de su elección.
 - g. Junto a la cotización básica, se pagaría la comisión por administración que libremente fije cada entidad administradora, la que se descontaría del salario de cada trabajador y, además, se pagaría otra cotización por concepto de prima para un seguro colectivo de invalidez y sobrevivencia, también con cargo al salario del trabajador. El empleador actuaría como agente de retención de estas cotizaciones y comisiones.
 - h. La cotización básica se capitalizaría en el fondo individual. Este se invertiría junto a los otros saldos individuales según las políticas de cada administradora, pero dentro un marco legal estricto. De esta forma, el fondo individual se incrementaría con las cotizaciones periódicas y con el producto de las inversiones realizadas.
 - i. Los trabajadores, hombres y mujeres, tendrían derecho a

pensionarse por vejez a los 65 años de edad o en cualquier momento que reúnan en su cuenta individual un capital suficiente para financiar una pensión superior al 50% de su salario base y al 120% de la pensión básica. El monto de la pensión de vejez depende del saldo acumulado por el propio trabajador y de su expectativa de vida (y la de sus beneficiarios).

Además, los trabajadores tendrían derecho a pensiones de invalidez cuando pierdan la capacidad de trabajo. Cuando el trabajador fallezca, sus beneficiarios tendrían derecho a pensiones de sobrevivencia. Estas pensiones se financiarían con la suma del saldo acumulado y el seguro antes mencionado y su monto queda definido por ley.

- j. Los trabajadores podrán escoger libremente entre distintas formas de transformar el capital acumulado en un flujo de pensiones. Las alternativas serían renta vitalicia inmediata; renta vitalicia diferida y mensualidad vitalicia variable.
- k. El sistema puede ser administrado por empresas privadas de giro limitado, que operaran con capital y patrimonio propio y distinto al fondo que administren. Estas empresas deberán cumplir con normas establecidas en leyes y reglamentos y serían fiscalizadas por la Superintendencia de Pensiones que propone el proyecto. La ley permitiría que las administradoras subcontraten servicios de recaudación, procesamiento de información y pago de beneficios y podrían nombrar mandatarios para la administración de las inversiones.

Los trabajadores que hayan pagado al menos veinte y cuatro cotizaciones en el sistema actual y que se traspasen voluntariamente al nuevo sistema, tendrían derecho a recibir un Bono en Reconocimiento a lo aportado a los programas de pensiones antes de cambiarse de sistema. Las fórmulas de reconocimiento se basarían en las cotizaciones pagadas y en las reglas de pensión del sistema antiguo.

En resumen, se propone para Guatemala una reforma que incluiría las siguientes modificaciones principales:

1. Racionalizar substancialmente las características de los programas de pensiones vigentes y unificar los programas del IGSS Y CPE. Los cambios incluyen ajustes en las tasas de cotización, edades de pensión y fórmulas de beneficios.
2. Cambiar la estructura de administración de los programas de pensiones vigentes. En particular, crear el Instituto Guatemalteco de Pensiones -IGP- que tome la responsabilidad de administrar los programas de pensiones reformados.

El actual IGSS mantendría la responsabilidad de administrar los programas de salud; el programa de accidentes del trabajo; y los otros programas de seguridad social que se encuentren vigentes.

El IGSS quedaría liberado de la responsabilidad de financiar el pago de pensiones, la que sería asumida por el IGP.

3. Introducir un nuevo sistema de pensiones, basado en la capitalización individual con administración privada y competitiva. Este nuevo sistema sería obligatorio para todos los trabajadores civiles

dependientes que se ocupen por primera vez y/o que no tengan derechos adquiridos. El nuevo sistema sería voluntario para los independientes y los dependientes con derechos adquiridos. A quienes se cambien voluntariamente desde el sistema vigente al nuevo sistema, se les reconocería los derechos a pensión adquiridos a través de un Bono de Reconocimiento que emitiría el Estado.

El Estado asume el rol de regulador y fiscalizador del nuevo y antiguo sistema. Para esto se propone crear una Superintendencia de Pensiones, con responsabilidad sobre el IGP y el nuevo sistema de pensiones. Además el estado asume la responsabilidad de financiar un programa de pensiones básicas.

Problemas de diseño a resolver

El pequeño tamaño del mercado en Guatemala, presenta problemas particulares para el diseño de un sistema competitivo con administración privada. Por otra parte, la experiencia práctica con sistemas privados de pensiones en América Latina ha permitido identificar ciertas características de diseño que pueden ser mejoradas. A continuación se mencionan las soluciones particulares que se proponen para cada uno de estos problemas en Guatemala.

Economías a escala y concentración de mercado

La tecnología usada en la producción y distribución de servicios de administración de cuentas y fondos de pensiones tiene características que permiten una importante disminución de costos medios al aumentar el volumen de operación. Este hecho, junto al relativamente pequeño tamaño del mercado guatemalteco, hace probable que el

mercado de administradoras privadas sea relativamente concentrado. Este resultado podría alimentar una fuerte corriente de opinión en contra de la reforma y, además eventualmente también podría representar un obstáculo para el desarrollo eficiente del sector. En consecuencia, se proponen los siguientes conceptos para el diseño del nuevo sistema:

- a. Autorizar a las AFP para subcontratar los servicios de procesamiento de planillas de cotización y manutención de las cuentas individuales. Esta autorización se extiende a la posibilidad que las propias AFP, actuando conjuntamente, formen una empresa con tal objetivo.
- b. Autorizar a las administradoras para nombrar mandatarios que administren el Fondo de Pensiones en el país y en el extranjero. Esta disposición favorece el desarrollo de inversionistas profesionales especializados y debería contribuir a desconcentrar el mercado financiero.

Organización de la demanda

Probablemente la principal crítica que hoy enfrentan los sistemas privados de pensiones en América Latina se refiere al bajo valor agregado y altos costos comerciales que estarían asociados a la competencia entre administradoras que ofrecen servicios homogéneos. El problema no se puede resolver fácilmente pues distintas propuestas para disminuir los gastos comerciales de las administradoras, por ejemplo, limitar el número de traspasos y dejar la decisión de afiliación en manos del empleador o sindicatos, que tendría el

riesgo de disminuir también la competencia de la industria.

Específicamente, para enfrentar el problema de los costos comerciales se propone:

- a. Limitar los trasposos entre administradoras a una vez por año.
- b. Autorizar los descuentos en comisiones según permanencia de afiliados en la administradora.
- c. Descontar todas la comisiones del salario del trabajador y no extenderles el beneficio tributario que tienen las cotizaciones.

Limitaciones al giro de las administradoras

Eventualmente, una forma de disminuir los costos de operación de las administradoras sería autorizar la integración de sus actividades con las de otras empresas, por ejemplo, instituciones financieras. Aunque efectivamente la integración de actividades permitiera disminuir costos, también daría lugar a potenciales conflictos de interés que podrían comprometer el resultado del sistema de pensiones. Por ejemplo, el mercadeo y distribución conjunta de servicios bancarios y previsionales podrá llevar a un alta y peligrosa concentración en el mercado financiero y simultáneamente a disminuir la calidad de los servicios previsionales. La propuesta para solucionar posibles conflictos serían:

- a. No existirían restricciones a la propiedad de las administradoras.
- b. Las administradoras deberían tener su propia administración.
- c. Se limita el giro de las administradoras, pero se les autoriza a formar filiales de apoyo al giro y a participar en negocios similares en el exterior.

Cobertura geográfica del nuevo sistema.

El problema aquí es como asegurar que empresas privadas competitivas lleguen a ofrecer sus servicios a localidades urbanas y rurales pequeñas y que no representan un mercado atractivo. La solución está en parte relacionada a la estructura de comisiones que se autoriza a las administradoras y también a la existencia de regulaciones que aumenten innecesariamente los costos de operación.

Una opción es autorizar a las administradoras a fijar libremente su estructura de comisiones, incluyendo la posibilidad de diferenciar precios entre grupos de afiliados cuando existan diferencias en los costos de ofrecerles el servicio. Esta eventual autorización eliminaría el riesgo de una cobertura insuficiente pues siempre va a existir un precio que haría rentable llegar con servicio al mercado respectivo. Sin embargo, esta alternativa, que llevaría a comisiones diferenciadas según niveles de ingreso, sexo, edad, ubicación geográfica, etc., enfrentaría sin duda gran oposición política y no parece tener posibilidad de ser aprobada.

Se debe, en consecuencia, nuevamente optar por una solución de compromiso y proponer las siguientes alternativas:

- a. Autorizar, entre otras, el cobro de comisiones que se expresen como monto fijo en cierta cantidad de quetzales.
- b. Autorizar a las administradoras a subcontratar con terceros la prestación de algunos servicios, que incluyen el pago de beneficios.
- c. Obligar a las administradoras a aceptar todas las solicitudes de afiliación que se presenten.

- b. Autorizar a las administradoras a subcontratar con terceros la prestación de algunos servicios, que incluyen el pago de beneficios.
- c. Obligar a las administradoras a aceptar todas las solicitudes de afiliación que se presenten.

Modalidades de pensión

Los sistemas privados actualmente en operación en América Latina, ofrecen las opciones de pensión de Retiro Programado y Rentas Vitalicias; sin embargo, el Retiro Programado no protege al afiliado del riesgo de longevidad (larga duración de la vida), lo que generalmente obliga al Estado a ofrecer esa garantía gratuitamente. Por otra parte, las rentas vitalicias son productos con costos de comercialización relativamente altos y también, pueden ser muy caros cuando no existe un mercado profundo y estable de activos financieros indexados de largo plazo. Además, en relación al Retiro Programado tienen la desventaja de limitar las posibilidades de dejar el capital acumulado como herencia. La propuesta sería incorporar una nueva modalidad de pensión:

Mensualidad Vitalicia Variable, que permitan al afiliado protegerse del riesgo de longevidad (reteniendo el riesgo de inversión) y disponer de recursos para herencia.

El caso de los trabajadores dependientes más pobres y los independientes.

Al discutir los objetivos de la reforma se ha señalado que, aunque actualmente las normas constitucionales y legales que regulan el sistema de seguridad social en Guatemala no establecen

explícitamente que los programas de pensiones obligatorios deban tener sus objetivos la redistribución del ingreso, no se puede desconocer que existe una "demanda social" por protección económica para los ancianos e inválidos pobres. En consecuencia, la propuesta incluye un programa estatal de pensiones básicas para este segmento de la población.

Específicamente, se propone crear una pensión básica, es decir no contributiva, de cobertura limitada y solo para ancianos e inválidos pobres y sus familiares, que sea coherente con el resto de la reforma propuesta. Sus objetivos son: dar una protección mínima a este grupo; incentivar la formalidad en los contratos laborales y mejorar la presentación política de la propuesta global al considerar explícitamente un elemento redistributivo.

La pensión básica propuesta exige un número mínimo de 10 años de cotización con el objeto de estimular la cotización demostrando que pertenecer a la seguridad social es ventajoso, y es de monto creciente según los años de cotización, hasta alcanzar un tope (con veinte años). Se paga solo cuando el trabajador afiliado no puede financiar con su propio saldo acumulado un beneficio mayor.

2.6 Futuro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Sobre el particular, el estudio realizado por la Fundación Friedrich-Eber sugiere separar las funciones que cumple actualmente el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en dos materias, a saber: Salud y Pensiones. Lo anterior, involucraría una determinación acerca del

personal, bienes e infraestructura que serían más adecuados para cada rama.

Realizado el proceso de identificación de funciones, de personal y de bienes, el IGSS debiera quedar a cargo, únicamente, de las funciones relativas al ramo de salud que desarrolla actualmente, para lo cual continuaría con la dotación de funcionarios, bienes y equipos, con que en la actualidad desarrolla esa función.

En lo que se refiere a todo lo que comprende el ramo pensiones, dicha función deberá ser asumida por un nuevo Organó que se debe crear para tal efecto, en la forma como se explica en el apartado siguiente.

En lo relacionado con los montos de cotizaciones que financian los programas de salud, cabe señalar que los actuales porcentajes, divididos en salud y accidentes en general, podrían considerarse elevados en su monto. Salud 6%, un 2% de cargo del trabajador y un 4% de cargo del empleador; y accidentes en general 4%, un 1% de cargo del trabajador y un 3% de cargo del empleador. Parece conveniente analizar dichas tasas, para determinar si los referidos porcentajes son efectivamente los que se requieren.

Sin perjuicio de lo anterior, la Fundación Friedrich-Eber opina que para guardar consistencia con la reforma que se propone, el monto de las cotizaciones destinadas a financiar la salud, deben ser, íntegramente, de cargo del trabajador, para lo cual se deberían aumentar las remuneraciones en lo correspondiente a dichos porcentajes. Idéntica medida debiera introducirse con respecto a las cotizaciones de pensiones, las cuales también serán de cargo del trabajador.

En lo que se refiere a la cotización que financia el sistema de accidentes del trabajo, ella debiera ser íntegramente de cargo del empleador, por cuanto se considera que la protección de la salud y vida de los trabajadores mientras se encuentran cumpliendo sus servicios, debe ser protegida por el empleador y a éste corresponde velar por las buenas condiciones de seguridad e higiene en el lugar de trabajo o faena.

2.7 Creación de una Nueva Entidad y Modificación de Estructuras

Se propone la creación de una nueva entidad, denominada Instituto Guatemalteco de Pensiones. El señalado Instituto se crearía a partir de las funciones que, en materia de pensiones, desarrolla el IGSS. En efecto, como se indicó anteriormente, corresponde determinar con precisión las funciones del IGSS, individualizando, en detalle, aquellas funciones que corresponden a pensiones, como el personal y equipo con que las desempeña.

De sus funciones.

La nueva entidad tendría a su cargo la administración de los regímenes de pensiones que actualmente se encuentran a cargo del IGSS y de los que corresponden a las "Clases Pasivas Civiles del Estado". Lo anterior, comprende a lo menos lo siguiente:

- a. Mantener la afiliación de todos aquellos trabajadores que no opten por el nuevo modelo de pensiones.
- b. Incorporar a él a todos los trabajadores del sector público que no opten por el nuevo modelo de pensiones.
- c. Recaudar las cotizaciones previsionales del personal que

continúe en el sistema antiguo de pensiones.

- d. Licitarse, con entidades privadas especializadas, la administración e inversión de los recursos provenientes de las cotizaciones de sus afiliados y de los fondos de reserva que se le traspasen del IGSS, y celebrar los contratos correspondientes, en los cuales deberá establecer la política general de inversiones a que deberá sujetarse el administrador, la que contemplará a lo menos, los criterios de diversificación de las inversiones, tanto por instrumento como por emisor.
- e. Calcular y emitir el Bono de Reconocimiento a que tienen derechos los trabajadores que opten por el nuevo sistema de pensiones.

CAPITULO III

METODOS PARA LA ADMINISTRACION DE LOS FONDOS DE PENSIONES

Básicamente, existen dos métodos para determinar los beneficios de un régimen de jubilación propio de los fondos de pensiones, éstos son el método de capitalización y el de reparto.

3.1 Método de Capitalización

"En un sistema de capitalización individual, los fondos de pensiones se pueden definir como el resultado de la acumulación de recursos financieros, que se manejan en cuentas individuales, provenientes de deducciones periódicas efectuadas según un porcentaje previamente establecido sobre la remuneración que el trabajador (ya sea que labore en forma independiente o no) devengue habitualmente. Dichos fondos de pensiones se incrementan con los recursos provenientes de los rendimientos que generen las inversiones que efectúen las administradoras de fondos de pensiones de los mismos, en instrumentos financieros previamente establecidos y autorizados por ley".¹

A través de este método, el monto de los beneficios estará en función del esfuerzo realizado por cada cotizante al fondo durante su vida activa, así como de la rentabilidad que se obtenga en la colocación de sus aportaciones.

En este método, el fondo se financia mediante las aportaciones del beneficiario, que se registran en una cuenta individual, similar a una cuenta de ahorro. La pensión por lo tanto, será el equivalente al ahorro acumulado durante la vida laboral más los rendimientos generados, es

¹ Arroyo Carranza, Luis. Solís, Oscar; Revista Banca Central No. 27, página 104.

decir, estará en función de los salarios, intereses y rentabilidad de las inversiones.

"El método de capitalización puede ser un sistema de contribuciones definidas, en el cual se define el monto que la persona debe aportar, pero el monto de la pensión depende de los resultados de la gestión de la cartera de inversiones, no existiendo compromiso del Estado o de la entidad administradora de pagar una determinada pensión al finalizar la vida laboral. Otra variante del método de capitalización es la conocida como de beneficios definidos, cuando lo que se establece es el monto de la pensión a obtener, por lo que las aportaciones varían en función de la tasa de interés".²

Por lo determinante que representa la tasa de interés en el nivel de pensiones, requiere que ésta presente cierta estabilidad para garantizar un adecuado nivel de seguridad y rentabilidad.

En éste método, no se podrían aplicar políticas redistributivas de ingreso, aunque sea administrado por el Estado, ya que los ahorros acumulados son propiedad exclusiva de los cotizantes, a quienes se les registra en cuentas individuales. Por aparte, este método incentiva a los aportantes para cumplir con sus obligaciones (aportaciones), puesto que de ello depende el monto de las prestaciones a recibir en el futuro, eliminando el problema de la evasión, que es característico de los regímenes de reparto. En este sistema el contribuyente puede establecer en cualquier momento el monto acumulado de su fondo, está respaldado por el derecho de propiedad de los ahorros, las personas saben

² IBID, página 105.

anticipadamente que se jubilarán con el dinero acumulado durante el tiempo de cotización, estimulando con ello el ahorro.

En conclusión, el método de capitalización individual se basa en contribuciones uniformes e indefinidas, y el cotizante o afiliado (presente y futuro) financia su propia pensión mediante la acumulación de sus contribuciones en una cuenta individual que se invierte y su rendimiento se añade a dicha cuenta. Este régimen carece de solidaridad ya que existe una relación estricta entre contribuciones y prestaciones.

3.2 Método de Reparto

Este método representa una forma de acuerdo social, por el cual las generaciones aportantes sostienen a las que se encuentran en su etapa pasiva, en el supuesto de que cuando las primeras pasen a conformar el sector pasivo de la población, recibirán las transferencias necesarias de quienes se encuentren cotizando al fondo; por lo que, se da una especie de solidaridad entre el total de asegurados activos y el total de beneficiarios.

"Este método busca el equilibrio mensual entre los ingresos, constituido por el producto resultante del número de empleados activos multiplicado por el salario promedio y la tasa de cotización, menos los costos administrativos, más los subsidios fiscales; y los egresos al producto del número de pensionados multiplicado por la pensión promedio (como % del salario base) y por el salario mínimo promedio, que corresponden a los pagos de las pensiones devengadas, y de existir remanente, éste pasa a formar la reserva técnica del fondo".³

³ IBID, página 105

La relación descrita, establece que la pensión promedio de equilibrio estará determinada por los factores siguientes:

- Si baja la relación entre empleados activos y pasivos, resultado ya sea de un incremento en el número de pensionados o de la disminución del número de trabajadores activos, manteniendo las otras variables constantes, la pensión promedio bajará;
- Si se incrementa la tasa de cotización, la pensión promedio subirá y viceversa;
- Si cambia, la razón entre pensionados y empleados activos en el transcurso de los años, básicamente como consecuencia de las variaciones demográficas, de las expectativas de vida, de la tasa de natalidad y de la cesantía; y
- La pensión media depende del promedio de los salarios percibidos antes de jubilarse, mientras que los salarios varían en función del comportamiento de la actividad económica.

Por medio del método de reparto, principalmente se pueden administrar los fondos de pensiones mediante tres formas diferentes:

- a. de reparto simple
- b. prima media escalonada (períodos de equilibrio); y
- c. prima media general.

Reparto Simple

En este método, las contribuciones de los asegurados actuales financian las pensiones en curso, mientras que las generaciones futuras financian las pensiones de los asegurados actuales; las contribuciones deben aumentarse a medida que madure el sistema y envejezca la población, y

frecuentemente el Estado debe financiar déficit crecientes. Una variación es el reparto con una pequeña reserva de contingencia para hacer frente a los problemas imprevistos en el corto plazo.

En el sistema de reparto hay solidaridad entre generaciones y puede haberla también dentro de una misma generación, mediante transferencias de recursos de los asegurados de mayor ingreso a los de menor ingreso (pero la norma legal no siempre se ejecuta).

"Prima media escalonada (períodos de equilibrio)

En este sistema, el programa de pensiones se divide en períodos preestablecidos que pueden ser años, quinquenios o decenios, en los cuales se fija para cada uno, una tasa prima constante, que deberán pagar los cotizantes para proteger principalmente las pensiones de los jubilados; además, en este sistema se crea una reserva, la cual es predeterminada al inicio de cada período y que deberá ser alcanzada al final del mismo. Se define como prima media escalonada, por que depende de la tasa prima, si ésta no aumenta al final de cada uno de los períodos, el monto de la reserva máxima establecida podría no ser alcanzada, lo cual derivaría que el programa incumpla con sus obligaciones financieras".⁴

Prima media general

En este régimen, se trata de distribuir las cargas en forma constante durante la duración del régimen (el cual puede tener duración limitada o ilimitada) y de tal manera que todos los afiliados activos, presentes y

⁴ IBID, página

futuros contribuyan por igual. La hipótesis de perpetuidad del régimen es necesaria para el amplio funcionamiento de la prima media general.

Naturalmente, la prima constante a través del tiempo es una mera expresión teórica, pues se hace necesario revisarla periódicamente a fin de ajustarla a las variaciones que hayan sufrido las bases demográficas y financieras que hayan servido de fundamento para calcularla.

En este sistema, la prima media general es uniforme para todas las generaciones (la inicial y las futuras) y durante un tiempo ilimitado. Al inicio del programa de pensiones, se acumula una reserva derivado de la inexistencia de pensionados y los cotizantes se pensionan gradualmente con el paso del tiempo. Bajo este régimen, en el mediano y largo plazos, presenta serias debilidades al no evaluar los desequilibrios económicos, financieros o demográficos que puedan presentarse en el país.

3.3 Ventajas y Desventajas de ambos métodos

En cuanto a equidad, el sistema de reparto es superior al de capitalización individual, ya que los de menores ingresos, aunque reciben una pensión menor que los de mayores ingresos (como proporción del salario medio de la economía), es mayor en relación a su propio salario. Por su parte, en el de capitalización individual, las diferencias entre los de mayores ingresos y menores ingresos se vuelven más elevadas, aunque todos reciben la misma proporción de sus propios salarios.

En ambos métodos difieren los costos en el tiempo: en el de reparto, las contribuciones son muy pequeñas al inicio, pues no hay casi ningún jubilado, y son mayores con el paso de los años, por el fenómeno

demográfico. En cambio en el de capitalización, se tiene un recorrido muy distinto, si la contribución es constante como proporción de los salarios. Es lógico, que los primeros pensionados reciben muy poco debido a que ahorran pocos años, pero al paso del tiempo reciben pensiones equivalentes a los del otro sistema, sin que aumente la proporción de las contribuciones.

En el largo plazo es mucho más solvente, el de capitalización que el de reparto (las contribuciones son menores al final, por su componente de capitalización), y a la vez tiene el elemento redistributivo. Los dos sistemas tiene efectos distintos sobre otras variables macroeconómicas, como el ahorro nacional, en el sistema de reparto, al financiarse con el gasto corriente y no formar ahorro, y al prohibir el ahorro voluntario en el caso de que los individuos se sientan seguros de sus ingresos en la vejez, se considera que este método es negativo.

Por su parte, el efecto de los fondos de contribución individualizado es más complejo. Por una parte, pueden sustituir al ahorro voluntario ya existente; pero en el caso de los individuos que no ahorran, por definición, tiene un efecto positivo al forzarlos a hacerlo. El que tengan estímulos fiscales, tiene un efecto doble: estimulan el ahorro al hacerlo atractivo, pero al mismo tiempo lo inhiben, ya que sin subsidio fiscal hubieran tenido que ahorrar más para tener el mismo ingreso en el futuro, que el que obtendrán con el subsidio. Por otra parte, tiene efectos positivos, sobre todo en ausencia de formas previas de ahorro seguras en el largo plazo, en sistemas financieros no maduros. Aunque ambos sistemas teóricamente tengan efectos opuestos,

empíricamente predomina la evidencia de los positivos sobre el ahorro nacional.

Un aspecto distinto es la eficiencia en la utilización de los ahorros por el método de capitalización. La inversión de los ahorros libremente, se estimularía el mercado de capitales, en cambio en el sistema de reparto, por definición, no lo hace. En un sistema competitivo, la búsqueda de mayores tasas de rendimiento implica mejores asignaciones del ahorro y por tanto su orientación hacia los sectores más productivos.

La búsqueda de conciliar los objetivos de equidad y eficiencia de los sistemas de pensiones es por sí difícil, sin embargo, una alternativa podría ser desarrollar un sistema que se componga de dos subsistemas o pilares de contribuciones obligatorias, combinados con uno de ahorro voluntario. El desafío es que cada uno de ellos se concentre en la búsqueda de un solo objetivo: uno obligatorio con fines redistributivos y los otros dos (uno obligatorio y otro voluntario) con el fin único de elevar el ahorro para la vejez, asignando de la forma más eficiente esos recursos.

CAPITULO IV
ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES DE
CARACTER PRIVADO Y EL PLAN DE PENSIONES

4.1 Definiciones

4.1.1 Fondos de Pensiones

Un fondo de pensiones es un mecanismo de organización de la inversión de un ahorro que fluye periódicamente al fondo y que en unas fechas determinadas deberá seguir el camino inverso.

4.1.2 Administradoras de Fondos de Pensiones

Una Administradora Privada de Fondos de Pensiones, se define como una sociedad anónima cuyo objetivo principal es administrar sumas de dinero acumuladas individualmente por los trabajadores, para invertir las en todo tipo de instrumentos financieros, con márgenes de seguridad, con adecuados niveles de rentabilidad, que proporcionen un ingreso fijo al trabajador en el momento de jubilarse. Adicionalmente, son las encargadas de contratar un seguro para financiar las pensiones destinadas a los casos de incapacidad para trabajar y de sobrevivencia de los familiares del causante, en caso de muerte del trabajador.

4.2 Características principales de las Administradoras de Fondos de Pensiones

Requieren de una autorización especial y su campo de acción es único, es decir, que no pueden dedicarse a otro tipo de actividades.

Son empresas constituidas generalmente como sociedades anónimas, cuyo objetivo exclusivo es la administración de un fondo de pensiones y de otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, además de otorgar y administrar las prestaciones y beneficios,

establecidos en una ley.

Recaudan las cotizaciones previsionales, las depositan en la cuenta personal de cada afiliado e invierten los recursos, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan.

Adicionalmente contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados.

Por su gestión de administración de fondos de pensiones, las administradoras tienen derecho a una retribución sobre la base de comisiones a cargo de los afiliados.

No siempre las administradoras de fondos de pensiones, son las que administran el pago de rentas, actividad que se asocia más a una empresa de seguros que a una administradora y ello deriva del hecho de que una aseguradora a la vez que garantiza el pago de la renta, también es responsable del pago de una suma por concepto de muerte del rentista.

4.3 Definición de Políticas de Operación

La definición de las políticas que dictan las bases sobre las cuales se desarrollara la empresa, es un aspecto fundamental en la organización de las mismas. En el caso particular de las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado, las políticas se encuentran descritas en su mayor parte en una ley que las regula. En algunos países esta ley se define como Ley de Ahorro Previsional, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Argentina), Nueva Ley del Seguro Social (México), etc.

En ésta se contemplan los requisitos para su constitución y autorización, relacionados con el tipo de sociedad que adoptarán (sociedad anónima), capital mínimo y calidad de los

administradores, se describen las causales de la disolución y liquidación de las administradoras, las prohibiciones, que se relacionan con el tipo de operaciones no autorizadas, política de inversión, que describen los tipos de inversión autorizados y los niveles de rendimiento mínimo y en cuanto al control, se crea una institución externa especializada, denominada genéricamente Superintendencia de Fondos de Pensiones, encargada de supervisar y analizar sus operaciones.

4.4 Estrategia de Inversión

Un fondo de pensiones está expuesto a varias fuentes fundamentales de riesgo. En primer lugar, y suponiendo una vocación principal en renta fija, está el riesgo de tipo de interés. Otra dimensión del mismo tipo de riesgo la ofrecen las oscilaciones en el precio de los títulos valores en los que se invierte como consecuencia de los cambios en los tipos de interés. Esta reacción, denominada volatilidad, es función de la estructura del propio título-valor y variación de los tipos de interés.

La segunda gran fuente de riesgo la aporta la inflación. Un cambio inesperado en la tasa de inflación provocará una erosión del valor adquisitivo de los activos que tengan rendimientos fijos. Los títulos de renta fija son los más indefensos ante este riesgo. El tipo de interés se descompone entre una parte real, que retribuye el hecho de prestar dinero, y una parte monetaria, que retribuye la inflación esperada. Sin embargo, el riesgo a que nos estamos refiriendo es inflación inesperada, la cual no está retribuida. Como los fondos de pensiones suelen tener obligaciones de carácter real, habitualmente en términos de poder

adquisitivo del último salario, el riesgo es obvio.

En tercer lugar, y en caso de disponer de renta variable, se corre el riesgo de una variación sustancial en el valor de la empresa. La incertidumbre de los flujos de beneficios futuros es, obviamente, mayor que en el caso de la renta fija, aunque su exposición al riesgo inflación es menor.

Finalmente en el caso de disponer de renta fija privada tenemos probabilidades de que la empresa objeto de nuestra inversión no pueda, llegado el momento, pagar los intereses o amortizar la deuda.

4.5 Tratamiento de Riesgos

Desde el punto de vista de la teoría moderna en la administración eficiente de carteras de inversión, cada título y cada mercado tienen sus riesgos específicos, siendo los rendimientos en función de aquellos riesgos y es en la correcta gestión de los mismos cuando se puede alcanzar una superior rentabilidad con un mismo riesgo, o un riesgo inferior con una misma rentabilidad.

4.5.1 Diversificación

Diversificar una cartera de inversiones es una estrategia recomendada por la intuición. Sin embargo, la gran ventaja de la diversificación dentro de un mercado es que, mientras la rentabilidad de la cartera es la media ponderada de los títulos integrantes de la misma, el riesgo es menor que la media ponderada de los riesgos de cada título. Con la diversificación se eliminan los riesgos asociados a cada título, mientras se asume el riesgo asociado al mercado.

4.5.2 Diversificación Internacional

El riesgo de un mercado encuentra su fuente de diversificación en otros mercados. Si los desarrollos teóricos concluirán que una cartera diversificada tenía el mismo riesgo que el mercado, y que la rentabilidad era función de este riesgo, la participación de varios mercados disminuye el riesgo en mayor medida que castiga la rentabilidad. Para que este juego de suma positiva y se produzca, es necesario que el comportamiento de los mercados esté mínimamente correlacionado, es decir, que la rentabilidad de éstos evolucione independientemente del otro.

La diversificación internacional de una inversión de renta fija permite cubrir los riesgos de inflación. En la medida en que la renta fija extranjera no esté influida por los mismos factores que la interna. Por ejemplo, para un inversionista de una moneda vinculada al sistema monetario europeo su estrategia diversificada debe ponderar en mayor medida los títulos denominados en yenes, marcos alemanes, francos suizos o dólares, cuyas cotizaciones generalmente se mueven al margen de acuerdos preestablecidos en los tipos de cambio.

En una inversión internacional de renta variable se pueden aprovechar las ventajas de participar simultáneamente en varios mercados, con coyunturas económicas distintas. En este caso, las variaciones del tipo de cambio influyen menos en la rentabilidad en términos de moneda local, dada la probabilidad de que el valor de las acciones se adapte a la inflación inesperada y las variaciones desfavorables en los tipos de

cambio, se traduzcan en mejoras de la posición competitiva de las empresas afectadas.

La progresiva liberalización de la legislación en materia de control de cambios, los avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones y del tratamiento de la información, y en definitiva, la internacionalización y la globalización de las economías, implican la eliminación de gran parte de los obstáculos que tradicionalmente encontraban las inversiones en otras monedas y en otros países.

En virtud de lo anterior, es indudable que la participación de los administradores de fondos de pensiones en la gestión de la cartera de inversiones, no limita su participación en los mercados locales, si no que se amplía a los mercados internacionales, en la búsqueda de inversiones seguras y rentables.

4.5.3 Futuros y Opciones

Un contrato de futuros implica la obligación de realizar la operación allí indicada en una fecha determinada. La organización de nuevos mercados de futuros financieros ha implicado la creación de nuevos instrumentos objeto de aquellos contratos y la homogeneización de las condiciones de cada contrato. En un fondo de pensiones el uso de futuros sirve para cubrir el riesgo asociado a un mercado de acciones o el riesgo de tipos de interés.

Las opciones, usadas durante siglos en gran número de operaciones mercantiles, ganan actualidad en la gestión de inversiones financieras al permitir tratar el riesgo con un costo reducido. En esencia una opción, es un contrato que permite la compra o venta de un título

o de un conjunto de títulos en una fecha posterior y a un precio predeterminado. Su uso en la gestión de riesgos permite una amplia gama de estrategias, como las opciones de compra o de venta, que no es más que adquirir el derecho a comprar o vender títulos. En un fondo de pensiones el objetivo más frecuente en la utilización de opciones consiste en asegurar un precio mínimo para los activos del fondo. Así, al adquirir el derecho a vender unos títulos a un precio determinado, se asegura una rentabilidad mínima.

4.5.4 Otras inversiones

Un fondo de pensiones tendrá probablemente interés en participar en otras clases de activos. La propiedad inmobiliaria se ha configurado históricamente como un activo de rentabilidad segura y a largo plazo. Los grandes fondos pueden mantener una gestión activa de sus activos inmobiliarios, así como una diversificación sectorial y geográfica de los mismos que mejore la combinación de riesgo y rentabilidad. Para los fondos de pensiones más pequeños, tiene interés tomar posiciones en este mercado mediante la adquisición de participaciones en un fondo especializado en la propiedad inmobiliaria.

La necesidad de capital a largo plazo para las nuevas empresas y las expectativas de elevados rendimientos han conducido a los fondos de pensiones de Estados Unidos a ser el principal proveedor de fondos, en forma de capital riesgo, para las nuevas empresas.

4.6 Principales beneficios de la implementación de las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado

Los resultados obtenidos en otros países, tanto desarrollados como en

vías de desarrollo, de la gestión de las administradoras de fondos de pensiones privados mediante el sistema de capitalización individual parecen ser la opción más adecuada para garantizar a los trabajadores, una pensión digna al final de su vida activa. Adicionalmente, los fondos privados de pensiones han estimulado el ahorro, constituyéndose en una fuente importante de recursos de largo plazo, que ha propiciado el desarrollo de los mercados de capitales y en consecuencia la inversión productiva.

Por tales razones, los principales beneficios de los fondos privados de pensiones, como sistema previsional eficiente se señalan los siguientes:

1. Señalar que el sistema de capitalización individual, que aplican las administradoras de fondos de pensiones, permite, generalmente a menor costo, una acumulación sustancial de fondos, lo cual da lugar a un financiamiento sano de las pensiones.
2. Los recursos que se acumulan, tienen carácter de propiedad privada, por lo que los trabajadores esperan y exigen un manejo financiero rentable.
3. Generalmente, los fondos de pensiones privados con capitalización individual son de contribución definida, lo cual significa que los trabajadores saben con certeza el porcentaje del salario con el cual contribuyen a su propio fondo previsional.
4. Derivado a que la administración de los fondos es de carácter privado, los fondos deben ser colocados en la mejor opción financiera posible.
5. El nivel de pensiones por vejez se relaciona directamente con el

esfuerzo de ahorro individual.

6. Los afiliados a estas empresas, se involucran activamente, convirtiéndose en fiscalizadores del manejo de los fondos.
7. Los afiliados tienen la libertad de elegir, donde aportar, lo cual introduce el elemento de competitividad, redundando en mayor beneficio en prestación de servicios y en reducción de costos.
8. El sistema contempla el mecanismo de reajuste automático de las pensiones, en función del comportamiento inflacionario.
9. Se genera mayor acumulación de capital, puesto que los ahorros se acreditan en la cuenta individual de los afiliados y no financian nada más que las pensiones de cada uno de ellos, por lo que este proceso genera ahorro, inversión y mayor disponibilidad de recursos.

4.7 Estructura y condiciones del plan de pensiones

Un aspecto fundamental de la etapa de diseño es el analizar y establecer las características propias de los distintos aspectos a considerar dentro del texto del plan, que es el documento que norma la operación del plan al ser implementado. En ese sentido, los aspectos que destacan son los siguientes:

4.7.1 Grupo Elegible

Es el personal que tendrá derecho a ser cubierto por el plan de pensiones. Es decir, todo el personal debe tener la misma oportunidad de participar en el plan, y la fórmula del beneficio no debe ser discriminatoria en favor de los altos ejecutivos o accionistas de la empresa.

4.7.2 Requisitos de Elegibilidad

Algunos planes excluyen, para fines de financiamiento, a los empleados que no cumplan con ciertos requisitos. Estos requisitos permiten que los planes sean orientados a los empleados con mayor edad y/o mayor antigüedad en la empresa, quienes tienen mayor probabilidad de permanecer en la empresa hasta la jubilación.

Para efectos de financiamiento, los planes de pensiones generalmente excluyen a los empleados que aún no han cumplido una antigüedad mínima en la empresa (de 1 a 3 años por lo general).

4.8 Aspectos generales de la valuación actuarial de un plan de pensiones

Una vez que se han definido las características del plan de pensiones, es necesario determinar las obligaciones del mismo, así como el costo que éste representaría. La valuación actuarial es el proceso mediante el cual se determinan estas obligaciones y costos. Este proceso debe realizarse periódicamente a fin de obtener información sobre los siguientes aspectos:

- Cumplimiento de los requisitos fiscales que afectan al plan.
- Monto de las aportaciones al plan
- Cambios en las obligaciones y aportaciones que se presentan entre una valuación y la del período anterior
- Validez de las hipótesis actuariales

A su vez, la valuación actuarial permite determinar las obligaciones por servicios pasados, el valor presente de obligaciones futuras, y el costo normal de los participantes conforme a las hipótesis actuariales y al método de financiamiento elegido.

Adicionalmente al cálculo actuarial de las obligaciones, generalmente se debe realizar un reporte de la valuación. En éste se deben indicar los siguientes datos del plan:

- Datos generales del plan
- Estructura de beneficios
- Hipótesis actuariales
- Descripción del método actuarial de financiamiento
- Resultados de la valuación actuarial
- Características del grupo participante
- Balance actuarial

4.8.1 Hipótesis Actuariales

Son supuestos hechos para estimar los costos de pensiones: por ejemplo, tasas de rendimientos, tablas de mortalidad, rotación de empleados, etc.

Existe una relación directa entre las bases de cálculo y el costo de una pensión. Las decisiones en relación a las hipótesis de cálculo están enfocadas a un concepto básico para determinar equivalencias o hacer comparaciones "valor presente". Para poder determinar equivalencias o hacer comparaciones de todos los pagos a efectuarse en un futuro deben reducirse a su valor presente, es decir, la cantidad por la cual los pagos futuros podrían ser sustituidos considerando un momento en el tiempo.

El valor presente actuarial de un beneficio a ser otorgado en un futuro es el producto de: El monto y la estructura del beneficio, la probabilidad de ocurrencia del evento bajo el cual se otorgarán los beneficios y el interés.

Para el cálculo de los valores presentes de un plan, el actuario puede utilizar cualesquiera de las siguientes hipótesis actuariales según sean requeridas por los beneficios a ser otorgados:

- a. Tasas de rotación
- b. Tasas de mortalidad
- c. Tasas de invalidez
- d. Tasas de incrementos salariales
- e. Tasas de interés

4.8.2 Métodos de Financiamiento

Un método de financiamiento, es un modelo que permite constituir en forma ordenada, la reserva requerida a la fecha en que los empleados tengan derecho los beneficios del plan.

El costo de un plan de pensiones equivale a la suma de las obligaciones del mismo, menos cualquier aportación de los empleados, y menos los rendimientos por inversiones del plan. Los diferentes métodos de financiamiento no afectan este costo total del plan, salvo que en forma indirecta, pueden influir en los rendimientos al afectar el monto de la reserva o el período de pago de las aportaciones.

Es decir, si se usan los mismos supuestos, todos los métodos actuariales tienen el mismo valor presente de obligaciones futuras.

Un método de financiamiento distribuye el costo de la pensión de un participante a lo largo de su vida activa en la empresa. Asimismo, reconoce el costo de la pensión de un trabajador como un costo inherente a la relación laboral.

Los métodos de financiamiento se pueden clasificar en diferentes formas: Una manera de clasificarlos es dividirlos entre métodos de beneficios adquiridos o métodos de beneficios proyectados. Un método de beneficio adquirido se basa en el monto de los beneficios acreditados a la fecha de valuación, mientras que un método de beneficios proyectados se basa en el monto estimado de beneficios que se espera serán pagados por el plan, a la fecha de jubilación.

Otra manera de clasificarlos, los divide entre métodos individuales y colectivos. Bajo un método individual, los costos y obligaciones del plan pueden ser calculados para cada participante. Bajo un método colectivo, los costos se determinan para el total de los participantes, de tal manera que no pueden determinar en forma separada para cada individuo.

Una tercera forma de clasificar los diferentes métodos de financiamiento depende de la edad utilizada como base en los cálculos del mismo, es decir, entre los métodos que se basan en la edad de entrada, y los que se basan en la edad alcanzada. Para los métodos de edad alcanzada, el costo normal se determina en base a la edad alcanzada actual del participante, sin hacer referencia a la edad en que entró al plan. Bajo la base de edad de entrada, ésta desempeña un papel clave al determinar el costo normal.

Una cuarta manera de clasificarlos, es dividir entre métodos de grupo cerrado o grupo abierto. Un método de grupo cerrado sólo considera a los participantes a la fecha de valuación, mientras un método de grupo

abierto considera también a los empleados que se supone serán contratados en un futuro.

Las razones para usar un método de financiamiento determinado son:

1. Incrementar la seguridad de los beneficios a través de la acumulación de los activos de una manera sistemática.
2. Proporcionar igual trato a las diferentes generaciones de empleados, asignando costos razonables de pensiones a cada una.
3. Proveer flexibilidad en el período de pago de aportaciones, generalmente variando el pago de servicios pasados.
4. Proporcionar un sistema que reconozca apropiadamente los costos de la vida activa de nuevos participantes del plan.

4.9 Instalación de un plan de pensiones

La instalación de un plan de pensiones requiere de una serie de procesos indispensables para alcanzar los objetivos de la empresa.

Dados los variados instrumentos de financiamientos disponibles, es evidente que no hay un instrumento que brinde todas las soluciones a todos los planes de pensiones. No obstante, basados en la estructura de la población participante en el plan, y los objetivos de la empresa, es posible determinar cual es el instrumento más adecuado al diseño del plan.

Una vez que se han definido los objetivos, la empresa debe decidir si se utilizará un plan asegurado, un plan fondeado, o una combinación de ambos. Esta decisión debe basarse principalmente en: el costo, la flexibilidad, seguridad en el pago de los beneficios y el servicio.

4.9.1 Planes Asegurados

a. Individuales

Bajo estos planes, se requiere la emisión de una póliza a cada participante del mismo. Generalmente, las aportaciones son anuales y las primas son determinadas en forma individual, basadas en la edad alcanzada. La aportación neta de la empresa equivale a la prima global, menos cualquier aportación de los empleados, menos dividendos.

Los planes individuales son convenientes para grupos pequeños de empleados (10 a 50 empleados), generalmente no son utilizados para grupos grandes ya que la administración de estos planes es complicada.

Los beneficios por jubilación bajo estos planes generalmente son montos fijos; sin embargo, también pueden incluir montos fijos por cada año de servicios, porcentajes fijos, o porcentajes fijos por cada año de servicio. El salario pensionable, para los casos en que opere, generalmente se limita al promedio de los últimos 5 o 10 años anteriores al retiro.

b. Colectivos

Para grupos mayores de empleados, es poco práctico el tener contratos separados para cada participante, y los participantes en el plan son cubiertos bajo un solo contrato.

Existen varios tipos de contratos colectivos para planes de pensiones, entre otros:

- Contratos permanentes de grupo
- Contratos de anualidades diferidas
- Contratos de depósitos en administración

El primer tipo de contrato tiene las mismas características que los contratos individuales, salvo en su naturaleza colectiva, con la ventaja de menores primas y una administración más sencilla.

Bajo los contratos de anualidades diferidas la compañía de seguros se compromete a pagar una anualidad diferida para cada participante cada año, a fin de financiar el monto de pensión acreditado ese año. La compañía de seguros garantiza el pago de la pensión contratada, a partir de la edad normal de retiro, o bien, el pago de una pensión reducida a partir de la fecha de retiro anticipado.

Estos contratos también son utilizados en planes de contribución definida. En estos casos, la aportación anual es utilizada para adquirir una anualidad diferida, basados en edad, sexo, edad de retiro, y opciones de pago de las anualidades.

Los contratos de depósitos en administración se constituyen por un fondo al cual las aportaciones de la empresa son depositadas. La compañía de seguros acredita al fondo un interés a una tasa garantizada, y generalmente cobra una comisión por la administración del mismo. Cuando un participante tiene derecho a una pensión, se realiza un retiro del fondo a fin de adquirir una anualidad.

En este tipo de contratos generalmente se especifica la tasa de interés garantizado al fondo en depósito, así como el porcentaje de comisiones por administración. La compañía de seguros, por lo general, garantiza el pago de las pensiones una vez que las anualidades han sido adquiridas, sin embargo, no necesariamente garantizan que el fondo en depósito será suficiente para la compra de las mismas.

Una ventaja de los contratos de depósitos en administración es la flexibilidad en el pago de las aportaciones al plan. Dado que la aseguradora vende el producto hasta la fecha de jubilación, y a que solo actúa como un medio de inversión, las aportaciones no constituyen "primas", de tal forma que la empresa tiene el control sobre el monto y momento de pago de las aportaciones.

4.9.2 Planes Fondeados

Los planes fondeados difieren de los instrumentos de financiamiento antes descritos, en que las aportaciones se depositan en un fondo en un banco, u otra institución, la cual tendrá la responsabilidad de la administración e inversión de las aportaciones, así como de los rendimientos obtenidos. El banco también es responsable del pago de beneficios a los participantes, excepto en los casos en los que se utilice un fondo en combinación con una compañía de seguros.

Bajo estos planes se realiza un contrato en el cual se establecen las responsabilidades y derechos del administrador del fondo. Asimismo se establece un comité del plan, el cual tiene la responsabilidad de vigilar las operaciones del plan y autorizar el pago de beneficios a los participantes. Este comité generalmente está constituido por el personal ejecutivo de la empresa.

Como resultado de la flexibilidad de estos planes, cualquier fórmula de beneficio puede ser utilizada. También es posible realizar ajustes por inflación o beneficios variables, beneficios adicionales, etc.

Bajo los planes fondeados, no existen las garantías otorgadas por los planes asegurados. Sin embargo, el grado de flexibilidad es lo más

atractivo de estos planes. Mientras que el banco, o institución financiera, debe actuar prudentemente en el manejo de las inversiones, la responsabilidad de la suficiencia de las aportaciones para financiar los beneficios es de la empresa. Por esta razón, es importante realizar valuaciones periódicas del fondo a fin de determinar los cambios necesarios en hipótesis o métodos de financiamiento para calcular las aportaciones anuales.

4.9.3 Planes Mixtos

Existe la posibilidad de utilizar una combinación de planes asegurados con planes fondeados. Lo anterior proporciona la flexibilidad de los planes fondeados, aunado a la seguridad y garantías de los planes asegurados.

Algunos planes son financiados por medio de una combinación de seguros de vida más un fondo adicional. En muchos planes de beneficio definido el contrato de seguro de vida crea un valor en efectivo suficiente para proporcionar parte de la pensión, y se realizan depósitos a un fondo adicional a fin de otorgar la parte faltante. El fondo adicional puede ser administrado por la compañía de seguros o en un fideicomiso.

Al retiro, existen dos opciones para otorgar la pensión. En algunos planes se rescata el valor de la póliza, se deposita el valor en efectivo en un fondo, y se pagan las pensiones a partir de este fondo. Otra opción es realizar una transferencia del fondo a la compañía de seguros, al momento de retiro, el monto transferido equivale a la cantidad requerida, junto con el valor en efectivo de la póliza de vida, para adquirir una anualidad de la aseguradora, a fin de garantizar el

pago de la pensión.

Existen tantas opciones de combinar planes asegurados con planes fondeados, como la creatividad de las instituciones financieras puedan definir, dentro del marco legal y social, y de acuerdo a las necesidades de flexibilidad y seguridad de la empresa que otorga el plan.

4.10 Administración del plan

En la etapa de administración del plan se contemplan los sistemas de control necesarios dentro de la operación del mismo. Dentro de la administración se incluye el control del pago de beneficios, monitoreo de las inversiones del plan, obtención de información, etc.

Algunas de las actividades administrativas del plan se realizan una vez al año, en el aniversario del plan. El determinar las aportaciones anuales es una de las tareas administrativas más importantes. Dependiendo del instrumento de financiamiento, este procedimiento será realizado por la compañía de seguros, el actuario consultor, el administrador del plan, o los tres.

A fin de realizar la valuación anual, se debe recolectar la información nueva del personal, y/o completar la información requerida por el consultor o la aseguradora.

Asimismo, se deben mantener registros detallados del plan a fin de asegurar una operación uniforme del mismo. Dentro de los puntos que deben tener los registros están:

- Fechas y nombres de la aportaciones para cada participante, en planes contributivos.

- Fechas y nombres identificando cualquier distribución de beneficios o préstamos del plan.
- Certificados de participación
- Estados de cuenta del plan

Asimismo, es importante revisar el poder adquisitivo de las pensiones, y si los recursos del plan lo permiten, o si se está dispuesto a incurrir en el costo, reevaluar las mismas a fin de que los objetivos que se tenían en la instalación del plan continúen siendo válidos.

Por último, dado que la operación del plan de pensiones debe estar soportada en sistemas administrativos y de control, es recomendable elaborar un manual de procedimientos del mismo.

4.11 Mercadeo del plan de pensiones

La mercadotecnia, se define como un conjunto de principios o prácticas que buscan el aumento del comercio, especialmente de la demanda, y estudio de los procedimientos y recursos tendentes a ese fin. En la búsqueda de un plan adecuado, nos encontramos que muchos son sofisticados, frecuentemente nos encontramos con la sorpresa de que muchos de ellos ignoran algunos de los puntos básicos, que deben ser analizados dentro de un plan de mercadeo de servicios, con un enfoque que busque satisfacer las necesidades del consumidor seleccionado, de una manera rentable.

El plan de mercadeo debe acoplarse a las fortalezas, debilidades y cultura de la empresa. Una empresa debe determinar sus cualidades distintivas, es decir que es lo que realiza mejor que la competencia.

Un programa de mercadotecnia se debe construir sobre las fortalezas de

la empresa, evitar sus fallas, y explotar las debilidades de los competidores. Una receta simple, pero difícil de llevar a la práctica, ya que requiere de un análisis detallado y honesto.

El conocer y entender al consumidor requiere de una variedad de herramientas analíticas. La administración debe escuchar a los consumidores, a fin de elegir los elementos a ser medidos o monitoreados por encuestas más formales de mercado. Para el caso de pensiones, prácticamente cualquier empresa es un prospecto, sin embargo, los prospectos calificados por lo general cuentan con alguna de las siguientes características:

- Requieren atraer y retener personal clave.
- Necesitan un elemento de competencia en el mercado laboral.
- Requieren una solución viable para sus empleados de edad avanzada, quienes con el tiempo pierden productividad.
- Tienen conciencia de la necesidad de seguridad financiera de sus empleados en los años posteriores a su retiro.
- Requieren un plan de retiro, y probablemente otros beneficios, a fin de hacer frente con sus obligaciones contractuales.

Las empresas medianas o pequeñas son prospectos especialmente interesantes debido a que:

- Es más fácil contactar a los dueños, quienes generalmente tienen la decisión de implementar o no el plan.
- El asesor tiene un mayor control debido a que la empresa generalmente es administrada en forma local.
- Los altos salarios de los dueños y personal clave representan un alto

porcentaje de la nómina total, lo cual permite que la mayoría de las aportaciones se hagan a nombre de ellos.

- La necesidad de retener el personal clave es crítica, ya que asumen un mayor rango de responsabilidades que sus homólogos en empresas mayores. Es más probable que un empleado clave en una empresa pequeña o mediana se haga indispensable. Un buen plan de pensiones ayuda a retener a este grupo de personal.

Para realizar las oportunidades con clientes potencialmente atractivos, una empresa debe traer mayores ventajas al consumidor que sus competidores. El consumidor debe apreciar las cualidades distintivas de esta empresa y diferenciarlas de las de sus competidores. En conclusión la empresa debe ofrecer a su mercado potencial y consumidores un producto o servicio que no puedan rechazar. Asimismo, la empresa requiere ofrecer a sus clientes una estrategia de mercado integral, la cual enfatice sus cualidades distintivas.

CAPITULO V SUPERVISION DE LOS FONDOS DE PENSIONES

5.1 Marco Regulatorio

La administración de los recursos que la sociedad destina al mantenimiento de los trabajadores retirados es una función que, aún desde los comienzos de los sistemas de pensiones y jubilaciones, ha sido en muchos países asignada al sector privado. Factores tales como la capacidad de la sociedad civil para manejar estos recursos, el grado de desarrollo de los mercados financieros nacionales y la participación del Estado en la prestación de servicios sociales, han condicionado la asignación de dicha responsabilidad a uno u otro sector.

Los primeros controles gubernamentales sobre los fondos privados de pensiones en países como los Estados Unidos, buscaron garantizar que los mismos no fuesen usados como mecanismos de evasión fiscal. Se trataba de impedir la transferencia indebida, con el objeto de aprovechar el trato impositivo preferencial de que gozan tales fondos, de beneficios desde las empresas a empleados y accionistas. En la medida que los programas de retiro se masificaron y la población fue envejeciendo, comenzaron a surgir problemas no previstos por los legisladores. Algunos participantes se quejaban de desigualdades en la repartición de beneficios, las que favorecían a los administradores de tales programas o a los empleados más importantes en la jerarquía organizacional. En ese sentido, errores en la proyección del crecimiento de las inversiones o la imposibilidad de prever fenómenos económicos, tales como la inflación y las recesiones, impidieron pagar a algunos pensionados la totalidad de

los beneficios prometidos.

El mismo proceso de masificación hizo que en muchos casos los fondos de jubilaciones, se transformaran en el principal grupo de inversionistas institucionales de sus economías, por encima de las empresas de seguros y los fondos mutualistas. Tomando en consideración estos factores, es fácil inferir que los principales objetivos de los gobiernos al establecer regulaciones, a los programas de jubilación administrados por entes privados son:

- Proteger los intereses de los afiliados a los planes de jubilación, de posibles malos manejos por parte de los administradores de fondos de pensiones.
- Garantizar la equidad en el reparto de beneficios entre los participantes de los planes de pensiones.
- Garantizar que los recursos invertidos produzcan lo suficiente, para cumplir con los beneficios prometidos a los participantes en los planes de retiro.
- Velar para que los recursos invertidos por los fondos de pensiones, no creen distorsiones en el circuito de intermediación de fondos de pensiones, de los sistemas financieros de cada país.

El proceso de regulación obliga a definir un marco legal y a asignar responsabilidades supervisoras para garantizar el cumplimiento del mismo. En el caso de los fondos de pensiones, la distribución de responsabilidades entre organismos reguladores no es tarea sencilla.

Por un lado, existen problemas de naturaleza laboral, como son el cumplimiento de las obligaciones de patronos y empleados en la

aportación de recursos para el crecimiento del fondo. Por el otro, surgen temas de naturaleza impositiva, como cual debe ser el nivel equitativo de tributación, aplicable sobre las utilidades obtenidas por los planes de retiro, por no mencionar aspectos netamente financieros, como es la selección de instrumentos de inversión y la elaboración de planes actuariales.

Los gobiernos han creado diferentes estructuras jurídico-organizacionales, para hacer frente a la regulación de los fondos de pensiones. Dentro de ellos, es posible identificar dos modelos básicos, que han dado origen a numerosas variantes.

En el primero, se dicta una ley que regula todos los aspectos involucrados en la creación, administración y gerencia de un plan de pensiones, distribuyéndose las responsabilidades supervisoras entre diversos organismos gubernamentales (frecuentemente los Ministerios de Finanzas y Trabajo). Este modelo identifica la regulación de fondos de pensiones en los Estados Unidos. Como modelo, no trata de regulaciones explícitas sobre composiciones de cartera o montos mínimos de prestaciones, sino que es un sistema en donde los incentivos a los participantes del manejo de fondos de pensiones son parte de los instrumentos de política general (tasas impositivas diferenciales, requerimientos de control a posteriori). En este modelo los riesgos de pérdida, por su parte, son cubiertos mediante la contratación de seguros.

Para el segundo modelo, se tomará como ejemplo el caso chileno que corresponde a la administración de los fondos de pensiones por las

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de carácter privado.

En esta modalidad, la ley crea un ente contralor especializado, para supervisar el cumplimiento de las normas de operación de tales fondos. Generalmente, el ente supervisor se halla adscrito a una organización gubernamental de primer nivel, como el Ministerio de Finanzas o el de Trabajo.

Este modelo se basa más en controles directos de composición de cartera por riesgo e instrumento. La superestructura de regulación está exclusivamente dedicada al sistema, dada la especificidad de las herramientas de control e incentivos que aplican a las AFP.

En la medida en que el mercado financiero es incapaz de absorber riesgos vía seguros contra pérdidas, el sistema chileno controló el riesgo preventivo, mediante regulaciones muy detalladas acerca del rendimiento de los fondos de pensiones, estableciendo penalidades muy fuertes sobre las administradoras en caso de bajos rendimientos. Cabe mencionar, que las administradoras de fondos de pensiones, están obligadas a obtener un mínimo de rendimiento sobre las inversiones, la cual se medirá en relación al promedio de la indexación de series de tasas de interés que devenguen las carteras de valores en el mercado.

No obstante la responsabilidad que tiene el afiliado en el nuevo sistema de pensiones privado, en cuanto a tener que escoger entre distintas opciones para una amplia gama de decisiones, la operación del sistema está supervisada por una Superintendencia. Este organismo se ocupa no solo de fiscalizar la operación de las Administradoras de Fondos de Pensiones como empresas, sino que adicionalmente controla el

cumplimiento de las normas que regulan el nuevo sistema de pensiones, como por ejemplo, las inversiones que éstas pueden hacer con los recursos del Fondo de Pensiones, los beneficios a que tienen derecho los afiliados, el seguro de invalidez y sobrevivencia, el cobro de comisiones, etc.

De esta forma, y con criterios bastante conservadores, se busca que el sistema opere en un marco de estabilidad, lo que a su vez constituye una protección básica a los afiliados.

Para efectos de establecer el marco de referencia que regulan los fondos de pensiones administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones de carácter privado, se presentan los principales aspectos que contempla el sistema chileno de pensiones administrado por las AFP, regulado por el Decreto Ley 3500.

Título I: De las Normas Generales

Crea el sistema de pensiones de vejez y establece los mecanismos de afiliación y el compromiso del Estado de garantizar una pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados al sistema.

Título II: De los Beneficiarios y Causantes.

Define quienes serán beneficiarios de los distintos tipos de pensiones contemplados en el sistema y los procedimientos que se deben cumplir para obtenerlas.

Título III: De las cotizaciones y de la Cuenta de Ahorro Voluntario.

Define el concepto de renta, a partir de la cual se calcula el aporte de los empleados al fondo de pensiones. Establece como aporte al fondo el 10% de la renta imponible, cantidad que debe ser retenida por el

empleador para ser posteriormente entregada a una AFP. Asigna a la Dirección del Trabajo la potestad de velar por que empleadores y empleados cumplan con los aportes al plan de retiro. Exonera del pago del impuesto sobre las rentas de los beneficios obtenidos por los fondos de jubilación, más no a las rentas mensuales producto del pago de pensiones.

Título IV: De las administradoras de los fondos de pensiones.

Crea las Administradoras de Fondos de Pensiones, entes que invierten en planes de jubilación el dinero de los empleados afiliados, recibiendo por este servicio una comisión que se negocia libremente.

Las AFP son entes jurídicos distintos de los Fondos de Pensiones que administran y deben llevar contabilidades y cuentas bancarias separadas, a los fines de demostrar tal diferencia. Solo podrán actuar como Administradoras de Fondos de Pensiones, aquellas compañías que hayan recibido la autorización de la Superintendencia de Fondos de Pensiones, que cumplan con los requisitos mínimos de capital y que posean una red de sucursales de cobertura nacional para atender a sus afiliados. Las AFP están obligadas a informar a sus clientes, por lo menos cada trimestre acerca de los movimientos efectuados en sus cuentas de capitalización y ahorros. Los afiliados pueden cambiar de administradora a su libre voluntad, dando aviso con 30 días de anticipación. Un aspecto importante, es el hecho que los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos de Pensiones son inembargables. Las AFP deben garantizar una rentabilidad mínima sobre los haberes a su cargo, acorde con su rentabilidad media del último año, así como con la obtenida

por el resto de los Fondos de Pensiones en igual período. Como parte de las rentas excedentes se deben crear reservas que sirven para compensar periodos en los que no se alcance la rentabilidad mínima.

La cartera de fondos de pensiones podrá ser invertida en títulos emitidos por la Tesorería General de la República, títulos garantizados por instituciones financieras, bonos de empresas públicas y privadas, acciones de sociedades anónimas, cuotas de otros fondos de pensiones y papeles de similar diseño a los entes mencionados.

Las inversiones en los instrumentos antes descritos, deben ceñirse a las restricciones en materia de concentración por tipo de instrumentos descritas por la ley; respetar la clasificación establecida por la comisión clasificadora de riesgo, y atenerse a los márgenes máximos de inversión permitidos en aquellas empresas cuya concentración de propiedad se considera alta.

Título V: Del financiamiento de las pensiones.

Las pensiones de vejez se financian con las cotizaciones de los beneficiarios y las ganancias obtenidas por el manejo de las mismas. Las pensiones de invalidez y sobrevivencia serán parcialmente financiadas por la administradora de fondos de pensiones, garantizando a los beneficiarios un monto mínimo en función de patrones de equidad, que reflejen lo que han obtenido otros afiliados en condiciones similares.

Título VI. De las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Los beneficiarios pueden optar a tres modalidades de pensiones: renta vitalicia inmediata, renta temporal con renta vitalicia diferida, o retiro programado.

Título VII. De los beneficios garantizados por el Estado.

Define una pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia garantizada por el Estado, para aquellos cotizantes o dependientes que no hayan acumulado un capital mínimo para obtener una pensión suficiente a base de los mecanismos previstos por la ley. Señala las condiciones que deben cumplir los beneficiarios de este plan, y los montos que recibirán como porcentaje de la pensión mínima.

Título VIII. De las disposiciones especiales relacionadas con otros beneficios previsionales. Asimila a este programa a trabajadores amparados por leyes especiales, que cubren riesgos derivados de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Asigna montos de cotización y beneficios.

Título IX. De los beneficios independientes. Dispone el régimen de asimilación de aquellos trabajadores independientes que deseen incorporarse al plan de jubilaciones, así como los montos de cotización y los beneficios a que tienen derecho ellos y sus dependientes.

Título X: Del Control. En el siguiente apartado se comentan a mayor detalle las características más importantes que se ejercen en el control de las administradoras de fondos de pensiones.

5.2 Control de las Administradoras de Fondos de Pensiones

El control de las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado, por ley en los países donde se han autorizado estas empresas, se encuentra asignado a un ente estatal generalmente denominado Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Esta entidad, se define como un ente autónomo, con personalidad

jurídica propia y patrimonio propio, de duración indefinida, que se rige por su ley propia, relacionada con el Estado por intermedio del Ministerio Trabajo y Previsión Social.

Dentro de sus funciones se encuentra, la vigilancia y control de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y el ejercicio de las funciones y atribuciones que establezca la ley que las regula.

Dentro de las funciones y obligaciones de carácter general se encuentran las siguientes:

- Autorizar la constitución de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y llevar registro de estas entidades.
- Supervisar el funcionamiento de las administradoras y el otorgamiento de las prestaciones que éstas otorguen a sus afiliados.
- Interpretar la legislación y reglamentación del Sistema, con carácter obligatorio para las Administradoras y dictar normas generales para su aplicación.
- Supervisar la constitución, mantenimiento, operación y aplicación de la inversión de los recursos destinados a dichos fondos.
- Supervisar la inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones y la composición de la cartera de inversiones.
- Efectuar la liquidación de las Administradoras y la de los Fondos de Pensiones.
- Aplicar sanciones.
- Supervisar los mercados primarios y secundarios, en lo que se refiere a la participación de los Fondos de Pensiones en éstos.

5.3 Prohibiciones y Régimen Sancionatorio de las Administradoras de Fondos de Pensiones de Carácter Privado.

Antes de definir las sanciones o penas por el incumplimiento al régimen legal que regula a las Administradoras de Fondos de Pensiones, es necesario identificar las prohibiciones a que están sujetas estas entidades.

Entre las actividades que están prohibidas realizar por las Administradoras de Fondos de Pensiones, se encuentran:

- Realizar operaciones con bienes del Fondo, para obtener beneficios indebidos, directos o indirectos.
- Efectuar cobros de cualquier servicio, salvo aquellas comisiones que estén expresamente autorizadas por ley.
- Utilizar en beneficio propio o ajeno la información relativa a operaciones a realizar por el Fondo, con anticipación a que éstas se efectúen.
- Comunicar información relativa a la adquisición de activos por cuenta del Fondo a personas distintas de aquellas que estrictamente deban participar en las operaciones respectivas, en representación de la Administradora.

En síntesis, la responsabilidad de las Administradoras, es realizar todas las gestiones que sean necesarias, para obtener una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones del Fondo que administran, y en cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés del Fondo y aseguraran que todas las operaciones de adquisición y enajenación de activos con recursos del mismo, se realicen con dicho objetivo.

Dentro de las sanciones que se aplican a las Administradoras, adicionalmente a las multas aplicadas por el órgano supervisor, se encuentran las sanciones establecidas por la ley que regulan los nuevos sistemas de pensiones, que penalizan los actos realizados individual o colectivamente indicados dentro de las prohibiciones indicadas a las Administradoras. Las sanciones que generalmente se aplican son las siguientes:

- Presidio a los directores, gerentes, apoderados y trabajadores de una Administradora de Fondos de Pensiones, que en razón de su cargo o posición, y valiéndose de información privilegiada, ejecuten un acto por sí o por intermedio de otras personas, con el objeto de obtener un beneficio pecuniario para sí o para otros, mediante cualquier operación o transacción de valores.
- Divulgar información relativa a decisiones de inversión del Fondo, a personas distintas de las encargadas de efectuar las operaciones de adquisición de valores, por cuenta o en representación del Fondo.
- Igual pena se aplica a los trabajadores de una Administradora de Fondos de Pensiones que, estando encargados de la administración de la cartera de valores y, en especial de las decisiones de adquisición de instrumentos financieros para el Fondo y la Administradora respectiva, ejerzan por sí, o a través de otras personas, simultáneamente la función de administración de otra cartera de inversiones.

5.4 Las Administradoras de Fondos de Pensiones de Carácter Privado en Guatemala.

5.4.1 Algunos Antecedentes

Diversos estudios a cargo de instituciones de gran reconocimiento, como el Centro de Investigaciones Económicas (CIEN) y la Fundación Friedrich-Ebert, prevén el cercano colapso del monopolio estatal de la seguridad social. Para los primeros, la quiebra del antiguo sistema de repartos, que data de 1946, se situará en una fecha no posterior al ya cercano 2004, mientras para la fundación alemana la aleja un poco, pero no más allá del 2017.

Actualmente, en el sistema financiero guatemalteco se han constituido y se han promocionado las llamadas administradoras de fondos de pensiones constituidas a través de empresas privadas; sin embargo, es importante aclarar que en la actualidad no existe la ley específica que regule los fondos de pensiones administrados en forma privada.

Como parte de la liberalización financiera, los intermediarios financieros (bancos y financieras) han aprovechado esta situación para empezar a promocionar "fondos de pensiones".

Los primeros esfuerzos de éstos programas aparecieron a mediados de 1994, bajo la cobertura de una corporación financiera, banco o grupo de empresas que trataban de ofrecer la imagen de solidez y respaldo a largo plazo. Actualmente operan en el mercado, varias empresas que promocionan fondos de pensiones, entre las que se encuentran la Administradora de Fondos de Pensiones, S. A. (AFP), los Fondos de Inversión G&T, Plan de Previsión Familiar, Fondo de Jubilaciones BAM, Fondo de Pensiones

Continental, Fondo de Pensiones Banejer, Fondo de Pensión Bancafé, Fondo Dorado de Inversiones, Dinaflex y Fondo de Retiro, muchas de estas empresas han lanzado su producto con el objetivo de ir preparando al usuario para el momento en que el fondo de pensión sea obligatorio, tal como lo contemplan las leyes que regulan la materia.

Es importante mencionar, que los fondos que hasta el momento se han formado, solo son variantes de un sistema de ahorro más que un fondo de pensiones.

Los fondos de pensiones que han aparecido en el medio, se asocian más con actividades de ahorro, con acumulación de rentas ciertas al final del período pactado, voluntarios y regulados por un documento contractual redactado por las empresas oferentes, sin obligación de descuento y con la opción de retiro anticipado de los fondos acumulados, pero sin ubicarse dentro del concepto de un fondo de pensiones.

En agosto y septiembre de 1997, el Estado a través de la comisión gubernamental, conformó una comisión técnica con representantes del Gobierno, IGSS, universidades y entidades de investigación, a fin de conciliar las dos principales propuestas de reformas que se estudian para el régimen previsional guatemalteco, siendo éstas las siguientes:

- Gobierno, que se basa en aplicar una capitalización plena individual única,
- Propuesta de la fundación alemana Friedrich-Eber, sostiene que lo mejor es un sistema mixto, o sea de ahorro individual y prima media escalonada.

Dentro de los aspectos que se conciliaron en la comisión técnica, se encuentran:

- Es necesario reformar el sistema.
- Los estudios técnicos concuerdan en ampliar la edad de retiro de los trabajadores a 65 años.
- La propuesta gubernamental y la Fundación Friedrich-Eber aceptan la administración privada de los fondos de pensiones.
- Ambas propuestas aumentan la tasa de cotización de 4.5% (actual) a alrededor de 13%, con el fin de mantener el equilibrio del sistema.
- La administración privada de los ahorros de previsión de los trabajadores, no viola la Constitución Política de la República de Guatemala, ni los Acuerdos de Paz.
- Es necesario crear la Superintendencia de Ahorro Previsional.
- Hay consenso en que se reforme la actual manera de integrar la junta directiva del IGSS.
- Se debe unificar los actuales sistemas de Clases Pasivas del Estado con el régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, para realizar la transición.
- La capitalización individual es un mecanismo de financiamiento.
- Es necesario redefinir el rol que le corresponde al IGSS.

En los primeros meses de 1998, la Comisión Presidencial para la Reforma Previsional, informó que la fase técnica estaba agotada por lo que se encontraba en la fase de desarrollar la etapa política, que

incluía la negociación con los trabajadores y posteriormente estarían conociendo el proyecto, los partidos políticos y seguidamente el Organismo Legislativo. Recientemente el gobierno informó que a raíz de los desacuerdos con los representantes de los trabajadores (sindicatos), la reforma del régimen previsional guatemalteco se encuentra en un impase, esperando ser nuevamente reactivada.

No obstante lo anterior, es importante conocer los principales aspectos que contempla la propuesta de ley del sistema de ahorro previsional.

5.4.2 Propuesta de Ley del Sistema de Ahorro Previsional

A continuación se presentan los principales aspectos que se contemplan regular y que forman parte del propuesta de Ley del Sistema de Ahorro Previsional.

- Establecería que el nuevo sistema previsional vendría a sustituir a los regímenes contenidos en el Programa Relativo a Invalidez, Vejez y Supervivencia -IVS- del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social - IGSS- y al régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

El nuevo sistema cubriría únicamente los riesgos de vejez, invalidez y supervivencia, y el pago de la asignación para gastos de entierro.

- Establecería que el sistema sería administrado por entidades particulares denominadas "administradoras de ahorro previsional" -ADAP-, y financiado mediante la capitalización individual de las cotizaciones y aportes que paguen empleadores y trabajadores, y por seguros colectivos en caso de invalidez o muerte. Los trabajadores conservarían sus derechos y obligaciones respecto a los otros beneficios de seguridad social administrados por el IGSS y

otras entidades contempladas en la legislación guatemalteca, exceptuando todos aquellos que se refieran a vejez, invalidez y sobrevivencia, que serán cubiertos por la nueva ley.

- Establecería principios, como la afiliación obligatoria, cotizaciones en una cuenta individual de ahorro previsional y la administración competitiva de las administradoras.
- La función normativa y supervisora del sistema, la efectuaría el IGSS a través de la Superintendencia de Ahorro Previsional. La Superintendencia supervisaría a las administradoras y propondría al Organismo Ejecutivo, a través de la Junta Directiva del IGSS, la promulgación de normas necesarias para el correcto funcionamiento del sistema.
- La afiliación sería individual, única y permanente. Las administradoras estarían obligadas a afiliarse a toda persona que lo solicite. Todo trabajador elegiría libremente la administradora de ahorro previsional a la cual desee afiliarse y se permitiría cambiarse de administradora cuando lo estime conveniente.
- Podrían afiliarse los trabajadores independientes, mediante la contratación directa del servicio con la administradora de su elección; tendrían la opción de cambiarse de administradora, el monto de la cotización básica a pagar la definirían el trabajador y la administradora, según contrato que se suscriba. Anualmente, la Superintendencia de Ahorro Previsional publicaría el monto mínimo de la cotización.
- Los trabajadores tendrían mientras dure la relación laboral, de

efectuar cotizaciones básicas u obligatorias sobre el cálculo del salario cotizabile establecido en la ley. La obligación terminaría cuando el afiliado cumple con el requisito de edad para pensionarse por vejez, cuando sea declarado inválido total o cuando se pensiona anticipadamente.

- La cotización básica u obligatoria sería del 10% sobre el cálculo del salario cotizabile. Se establecería un porcentaje de la comisión por administración, destinado a contratar un seguro colectivo para cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivencia de todos los afiliados a una ADAP.
- Las administradoras estarían autorizadas a cobrar únicamente comisiones por concepto de administración de cuentas, por retiros de la cuenta individual de ahorro previsional, por traspaso de un afiliado de una administradora a otra y por manejo de cuentas inactivas.
- Cada afiliado tendría una sola cuenta individual en la que se depositaría mensualmente la cotización básica del 10% del salario cotizabile. Las ADAP, deberían proporcionar a sus afiliados una constancia de afiliación y como mínimo trimestralmente enviar el estado de cuenta.
- Se constituirían como sociedades anónimas de capital variable, ya que éste estaría sobre la base del número de afiliados, su objeto exclusivo sería administrar los ahorros previsionales y las prestaciones de acuerdo a la ley. Su aprobación estaría sujeta a la autorización de la Superintendencia de Ahorro

Previsional antes de ser inscrita en el Registro Mercantil General de la República. El capital mínimo se definiría en función del número de los afiliados.

- Las administradoras llevarían su propia contabilidad como sociedades anónimas, separadas de la del fondo de ahorros previsionales. Las administradoras únicamente podrían formar sociedades cuyo objeto se limite al procesamiento de las cuentas individuales en el sistema de pensiones, este tipo de sociedades quedaría sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Ahorro Previsional.
- Dentro de las actividades que estarían prohibidas a las administradoras se encontrarían, realizar operaciones con bienes del fondo para obtener beneficios personales, exigir cobros de cualquier servicio al fondo de pensiones, a excepción las comisiones permitidas por ley, divulgación de información de decisiones de inversión del fondo que no haya sido comunicada en forma oficial en el mercado.
- Las administradoras deberían mantener un fondo de respaldo financiero para responder por daños y perjuicios a cotizantes o por incumplimiento de obligaciones.
- Se tendría establecido el proceso de liquidación de las administradoras y posibilitaría la fusión de las administradoras.
- Se constituiría el fondo de ahorro previsional, conformado por la totalidad de las cuentas individuales de los cotizantes y la rentabilidad que se obtenga de las inversiones, pertenecería a los afiliados, sería inembargable, y los rendimientos estarían exentos del impuesto sobre la renta.

- En lo referente a las inversiones e instrumentos autorizados a invertir los recursos de los fondos de pensiones, tendrían como único objetivo la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad.
- El proyecto de ley contempla los títulos valores en los cuales se les permitiría invertir a las administradoras, entre los que se encuentran:
 1. Valores emitidos o garantizados por el Gobierno de Guatemala.
 2. Valores emitidos o garantizados por el Banco de Guatemala.
 3. Depósitos a plazo y otros títulos emitidos o garantizados por instituciones bancarias y financieras reguladas.
 4. Cédulas hipotecarias emitidas por instituciones bancarias y financieras reguladas, autorizadas por las leyes de la materia, y la Ley del Mercado de Valores y Mercancías.
 5. Bonos y valores, emitidos por entidades publicas o privadas nacionales.
 6. Acciones de sociedades anónimas nacionales, constituidas de conformidad con la ley, inscritas en alguna bolsa de valores autorizada.
 7. Títulos de crédito, títulos valores o efectos de comercio, emitidos o garantizados por Estados extranjeros, bancos centrales o entidades bancarias extranjeras o internacionales; acciones y bonos emitidos por empresas extranjeras: cuotas emitidas por Fondos Mutuos de Inversión extranjeros que se negocien habitualmente en los mercados internacionales.
- Las administradoras deberían garantizar una rentabilidad mínima en

sus operaciones, la cual sería establecida por el Superintendente de Ahorro Previsional, quien estaría encargado de revisarla periódicamente.

- Además, el proyecto considera la creación de una comisión para establecer los límites de inversión para los fondos de ahorro previsional.
- Establece el derecho a pensión por vejez a los afiliados que habrían cumplido 65 años, los requisitos para una pensión por vejez anticipada, los derechos y requisitos para pensionarse por invalidez y sobrevivencia, y los montos de las pensiones.

Se establecen cuatro modalidades de pensión, siendo éstas:

1. Retiro programado, mediante la cual el afiliado o sus beneficiarios financian su pensión con cargo a la cuenta individual de ahorro previsional.
2. Renta vitalicia inmediata, es la modalidad de pensión en la cual el afiliado contrata en forma irrevocable con una aseguradora, a su elección, una pensión fija mensual desde la celebración del contrato hasta su fallecimiento; pensión por sobrevivencia para sus beneficiarios, desde la fecha de fallecimiento del afiliado hasta la fecha en que, de acuerdo con la ley, se extinga el derecho a recibir tales pensiones y gastos de entierro.
3. La renta vitalicia diferida, es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliado, con parte del capital acumulado en su cuenta individual de ahorro previsional, contrata con una aseguradora, a partir de una fecha futura, obtener pensión fija mensual

desde la celebración del contrato hasta su fallecimiento; pensión por sobrevivencia para sus beneficiarios, desde la fecha de fallecimiento del afiliado hasta la fecha en que, de acuerdo con la ley, se extinga el derecho a recibir tales pensiones y gastos de entierro.

4. Mensualidades vitalicias variables, bajo esta modalidad el afiliado o sus beneficiarios aportan el capital de la cuenta individual a un fondo de mensualidad variable, participando de su rentabilidad y de la mayor o menor mortalidad del grupo formado por los fondos de mensualidad variable, con el objeto de contratar, una pensión mensual desde la fecha indicada en el contrato y hasta su fallecimiento; pensiones por sobrevivencia a sus beneficiarios de la fecha de fallecimiento del afiliado y hasta la fecha en que de acuerdo a la ley se extinga el derecho a percibir tales pensiones; y la asignación para gastos de entierro. En cuanto de la responsabilidad del Estado, garantiza pensiones básicas de vejez, invalidez y sobrevivencia, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en la ley. Los pagos de las pensiones básicas garantizados por el Estado serían financiados con recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a través de la Superintendencia de Ahorro Previsional del IGSS.
- Se establecería la emisión del certificado previsional (Bono de Reconocimiento), a los trabajadores activos cotizantes al IGSS y Clases Pasivas del Estado, que opten por trasladarse al nuevo

sistema, las cotizaciones realizadas con anterioridad a la afiliación al nuevo sistema, siempre que dichos trabajadores hayan registrado 12 meses de cotización, como mínimo, en cualquiera de los programas señalados. Los certificados previsionales devengarían una tasa de interés capitalizada anualmente igual a la tasa de interés pasiva promedio ponderada, calculada por el Banco de Guatemala, y los intereses se devengarían desde el momento de emisión del certificado hasta que se haga efectivo el pago.

- Contemplaría un sistema de sanciones pecuniarias a los empleados y a las administradoras de ahorro previsional.
- Designaría en la Superintendencia de Ahorro Previsional el cumplimiento de la ley.

En conclusión, el marco legal para regular a las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado o administradoras de ahorro previsional -ADAP-, se encuentra listo para ser sancionado por el organismo legislativo, a la espera de que las partes en conflicto concilien intereses y dar paso a la modernización del sistema previsional guatemalteco. La oportunidad que se presenta con la reforma previsional es triple: rescatar el valor de las pensiones de los trabajadores, estimular el desarrollo del mercado de capitales e impulsar el desarrollo económico.

CAPITULO VI

CASO PRACTICO

A continuación se desarrolla un caso práctico, para ilustrar el valor de las pensiones a devengarse por el método de capitalización y por el método de reparto. Bajo el método de reparto, se determinará el valor de la pensión a que tiene derecho percibir un trabajador por vejez, que se encuentren cotizando al programa de pensiones administrado por el I.V.S. del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Las principales variables a considerar son:

- a) Porcentaje de cotización sobre el salario, para efectos de la simulación será del 10%.
- b) Porcentaje de Gastos de Administración sobre cotización, será del 8%.
- c) Porcentaje anual de incremento salarial, será del 2.5%.
- d) Tasa de interés anual, serán del 10%, 12% y 14%.

Para efectos de la simulación se tomará como ejemplo, el caso de un trabajador que devenga un sueldo mensual de Q.800.00 a partir del año 1 de cotización, Q.9.600.00 anuales.

Se asume que el cotizante contribuye durante un período de 40 años, que inicia su actividad laboral a los 20 años, se retira a los 60 años y su expectativa de vida es de 75 años.

En la simulación la única variable que cambia es la tasa de interés, dejando las demás constantes.

Del saldo acumulado se determinará una renta vitalicia vencida mensual por 15 años, que devengará una tasa anual de interés del 5%, período du-

rante el cual el pensionado comenzará a gozar de la pensión hasta cumplir 75 años que es su expectativa de vida y una renta mensual perpetua.

Además, se determinará el valor de la pensión que podría obtener la misma persona, manteniéndose cotizando en el régimen de pensiones del IGSS.

Para efecto del cálculo de la pensión por vejez, por el método de reparto, se tomará como base lo establecido en el artículo 9, 17, 18 Y 33 del Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), que establecen:

" Artículo 9. La pensión de invalidez total estará constituida por:

- a) El 50% de la remuneración base;
- b) El 0.5% de la remuneración base por cada seis meses de contribución que tenga el asegurado en exceso sobre los primeros 120 meses de contribución; y, ..."

" Artículo 17. Tiene derecho a pensión de vejez, el asegurado que reúna las condiciones siguientes:

- a) Tener acreditados por lo menos 180 meses de contribución.
- b) Haber cumplido 60 años de edad "

" Artículo 18. La pensión de vejez se calculará en la misma forma que la pensión de invalidez total, conforme lo prescribe el artículo 9 de este Reglamento."

" Artículo 33. La remuneración base para determinar el monto de la pensión de vejez es igual al promedio que resulta de dividir la suma de los salarios devengados en los 60 meses de contribución anteriores a la fecha en que se adquiere el derecho.

La remuneración base no puede ser mayor de cuatro mil quetzales (Q.4,000.00)."

RESULTADOS:

Los resultados del caso práctico desarrollado, pueden resumirse en cuatro puntos principales:

1. Mientras mayor sea el rendimiento o de la tasa de interés que perciban las inversiones, mayores serán los valores

incrementados en las cuentas individuales, por lo que podrá optar a recibir pensiones mayores, ver anexos del III al VIII.

2. A mayores tasas de cotización mayores serán las pensiones a recibir, dejando las demás variables constantes.
3. Mientras mas alta sea la tasa de que se descuenta por gastos de administración de las cuentas, menor será la pensión a obtener, debido a que los gastos se deducen directamente de los aportes al fondo.
4. La pensión por el método de reparto, depende directamente de las últimas 60 remuneraciones obtenidas antes al retiro, por lo que en la medida en que los sueldos sean incrementados mayor serán las pensiones a obtener, ver anexo IX.
5. De la comparación de los resultados de ambos métodos, que se presentan en anexo X, se concluye que las pensiones a obtener por el método de capitalización son mayores que por método de reparto, ya sea que ésta sea durante 15 años, percibiendo una renta mensual o una renta perpetua.

RELACION DE LA POBLACION AFILIADA AL REGIMEN DE
SEGURIDAD SOCIAL CON LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
EN LOS ULTIMOS SEIS AÑOS

AÑO	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA 1/	POBLACION AFILIADA	No. DE AFILIADOS POR CADA 1,000 TRABAJADORES
1992	2,803,428	795,708	284
1993	2,897,427	823,239	284
1994	2,994,578	830,324	277
1995	3,095,058	855,596	276
1996	3,200,975	852,243	266
1997	3,310,517	851,292	257

1/ Proyecciones por quinquenios, de población económicamente activa por departamento y región 1980-2000. Guatemala, Feb. 1988. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Memoria de Labores del IGGS 1997.

POBLACION PROTEGIDA (AFILIADOS Y BENEFICIARIOS)
CON LA POBLACION TOTAL PARA LOS ULTIMOS SEIS AÑOS

AÑO	POBLACION TOTAL 1/	POBLACION PROTEGIDA	POBLACION PROTEGIDA POR C/1,000 HABIT.
1992	9,744,627	1,564,606	161
1993	10,029,414	1,646,285	164
1994	10,322,011	1,662,684	161
1995	10,621,226	1,734,688	163
1996	10,923,607	1,730,682	158
1997	11,234,597	1,769,307	157

1/ Proyecciones de población urbana y rural por región y departamento 1980-2000 noviembre 1988. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y revisión del Instituto Nacional de Estadística, noviembre de 1991. Memoria de Labores del IGGS 1997.

DESCRIPCION DE LA PRESTACION Y CONDICIONES DE ACCESO
EN EL IGSS, AÑO 1997

PROGRAMAS	PRESTACIONES	CONDICIONES DE ACCESO
PENSIONES:		
VEJEZ	El 50% del promedio salarial de los últimos 5 años de contribución, más un 1% por cada año de contribución efectiva que exceda de 10 años. Mas un 10% del resultado anterior por cada carga familiar. Máximo: Q.4,000.00 Mínimo: Q.165.00	<ul style="list-style-type: none"> • 60 años de edad para ambos sexos. • 15 años de contribuciones
INVALIDEZ	El 50% del promedio salarial de los últimos 3 años de contribución, mas el 1% del promedio por cada año que excedan los 10 años de contribución efectiva. Máximo: Q.4,000.00 Mínimo: Q. 165.00 (total) Q. 82.50 (parcial)	<ul style="list-style-type: none"> • Ser declarado invalido (incapacitado). • 3 años de contribución si menor de 45 años de edad, 6 años si entre 45 y 54 de edad. • Tener menos de 60 años de edad el primer día de invalidez.
SOBREVIVIENTES	El 50% del promedio salarial de los últimos 3 años de contribución, mas el 1% del promedio por cada año que exceda los 10 de contribución efectiva. De la pensión total corresponde el 50% al cónyuge y el 25% por cada hijo, y padres, debiéndose ajustar proporcionalmente en caso de que exceda al porcentaje máximo de 100%. Máximo: Q.4,000.00 Mínimo: Cónyuge: Q.82.50 Hijos: Q.41.25	<ul style="list-style-type: none"> • Ser viuda o conviviente del asegurado. • Hijos menores de edad. • Hijos mayores de edad que estuvieren incapacitados. • Padres del asegurado en algunos casos. • 3 años de contribuciones dentro de los 6 años anteriores a la muerte. • Asegurado fallecido que ya hubiere tenido derecho a pensión por vejez, o mayor de 60 años (que no hubiere hecho el tramite). • Asegurado que al momento de fallecer hubiera recibido pensión por invalidez.
GASTOS DE ENTIERRO	2.5 unidades de beneficios pecuniarios (UBP) Q.165.00	<ul style="list-style-type: none"> • Tres meses de contribución en los 6 meses anteriores a la muerte o ser jubilado o pensionado.

Fuente: Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, Acuerdo 788 de Junta Directiva del IGSS.

CALCULO DE PENSIONES
METODO DE CAPITALIZACION
TASA DE RENDIMIENTO ANUAL DEL 10%
TABLA I

Año	Crecim. Salario	% Cotización	Cotizaciones	Rendimiento	Retención	Gastos	Saldo Cta.
	Annual (2.5%)	Annual 10%	Acumuladas	10.0%	ISR (10%)	Admón. 8%	
1	9,600.0	960.00	960.00	96.00	9.60	76.80	969.60
2	9,840.0	984.00	1,953.60	195.36	19.54	98.40	2,031.02
3	10,086.0	1,008.60	3,039.62	303.96	30.40	100.86	3,212.33
4	10,338.2	1,033.82	4,246.15	424.61	42.46	103.38	4,524.92
5	10,596.6	1,059.66	5,584.58	558.46	55.85	105.97	5,981.22
6	10,861.5	1,086.15	7,067.37	706.74	70.67	108.62	7,594.82
7	11,133.1	1,113.31	8,708.13	870.81	87.08	111.33	9,380.53
8	11,411.4	1,141.14	10,521.67	1,052.17	105.22	114.11	11,354.50
9	11,696.7	1,169.67	12,524.17	1,252.42	125.24	116.97	13,534.38
10	11,989.1	1,198.91	14,733.29	1,473.33	147.33	119.89	15,939.39
11	12,288.8	1,228.88	17,168.28	1,716.83	171.68	122.89	18,590.53
12	12,596.0	1,259.60	19,850.13	1,985.01	198.50	125.96	21,510.69
13	12,910.9	1,291.09	22,801.78	2,280.18	228.02	129.11	24,724.83
14	13,233.7	1,323.37	26,048.20	2,604.82	260.48	132.34	28,260.20
15	13,564.5	1,356.45	29,616.66	2,961.67	296.17	135.65	32,146.51
16	13,903.7	1,390.37	33,536.88	3,353.69	335.37	139.04	36,416.16
17	14,251.3	1,425.13	37,841.29	3,784.13	378.41	142.51	41,104.49
18	14,607.5	1,460.75	42,565.24	4,256.52	425.65	146.08	46,250.04
19	14,972.7	1,497.27	47,747.31	4,774.73	477.47	149.73	51,894.84
20	15,347.0	1,534.70	53,429.55	5,342.95	534.30	153.47	58,084.73
21	15,730.7	1,573.07	59,657.81	5,965.78	596.58	157.31	64,869.70
22	16,124.0	1,612.40	66,482.10	6,648.21	664.82	161.24	72,304.25
23	16,527.1	1,652.71	73,956.96	7,395.70	739.57	165.27	80,447.81
24	16,940.3	1,694.03	82,141.84	8,214.18	821.42	169.40	89,365.20
25	17,363.8	1,736.38	91,101.58	9,110.16	911.02	173.64	99,127.08
26	17,797.9	1,779.79	100,906.87	10,090.69	1,009.07	177.98	109,810.51
27	18,242.8	1,824.28	111,634.79	11,163.48	1,116.35	182.43	121,499.49
28	18,698.9	1,869.89	123,369.38	12,336.94	1,233.69	186.99	134,285.64
29	19,166.4	1,916.64	136,202.27	13,620.23	1,362.02	191.66	148,268.81
30	19,645.5	1,964.55	150,233.36	15,023.34	1,502.33	196.46	163,557.91
31	20,136.6	2,013.66	165,571.58	16,557.16	1,655.72	201.37	180,271.65
32	20,640.1	2,064.01	182,335.66	18,233.57	1,823.36	206.40	198,539.47
33	21,156.1	2,115.61	200,655.07	20,065.51	2,006.55	211.56	218,502.47
34	21,685.0	2,168.50	220,670.97	22,067.10	2,206.71	216.85	240,314.50
35	22,227.1	2,222.71	242,537.21	24,253.72	2,425.37	222.27	264,143.29
36	22,782.8	2,278.28	266,421.57	26,642.16	2,664.22	227.83	290,171.68
37	23,352.3	2,335.23	292,506.92	29,250.69	2,925.07	233.52	318,599.02
38	23,936.1	2,393.61	320,992.63	32,099.26	3,209.93	239.36	349,642.61
39	24,534.6	2,453.46	352,096.06	35,209.61	3,520.96	245.35	383,539.36
40	25,147.9	2,514.79	386,054.15	38,605.42	3,860.54	251.48	420,547.55

VALOR DE LAS RENTAS

TASA DE INTERES DEL 5% ANUAL

VALOR DE LA RENTA MENSUAL DURANTE 15 AÑOS

3,301.38

VALOR DE LA RENTA MENSUAL PERPETUA

1,713.36

**DETERMINACION DE LA RENTA VENCIDA MENSUAL
DURANTE 15 AÑOS
CASO 1**

A =	Valor Actual	
i =	Tasa de interés anual	FORMULA $R = \frac{A [(1+i)^{np} - 1]}{1 - (1+i)^{-n}}$
n =	No. de años	
p =	No. de pagos en el año	
R =	Renta	

DATOS:

A =	420,547.55
i =	5%
n =	15 años
p =	12
R =	?

DESARROLLO DE LA FORMULA

$$R = \frac{420,547.55 [(1+0.05)^{1/12} - 1]}{1 - (1+0.05)^{-15}}$$

$$R = \frac{420,547.55 [0.004074123]}{0.5189829010}$$

$$R = 3,301.38$$

DETERMINACION DE LA RENTA VENCIDA PERPETUA

	DATOS:	FORMULA $R = A [(1+i)^{-1}]$
A =	420,547.55	
i =	5%	
n =	15 años	
p =	12	
R =	?	

DESARROLLO DE LA FORMULA

$$R = 420,547.55 [(1.05)^{1/12} - 1]$$

$$R = 420,547.55 [0.004074123]$$

$$R = 1,713.36$$

CALCULO DE PENSIONES
METODO DE CAPITALIZACION
TASA DE RENDIMIENTO ANUAL DEL 12%

TABLA 2

Año	Crecim. Salario Anual (2,5%)	% Cotización Anual 10%	Cotizaciones Acumuladas	Rendimiento 12%	Retención ISR (10%)	Gastos Admón. 8%	Saldo Cta. Individual
1	9,600.0	960.00	960.00	115.20	11.52	76.80	986.88
2	9,840.0	984.00	1,970.88	236.51	23.65	78.72	2,105.02
3	10,086.0	1,008.60	3,113.62	373.63	37.36	80.69	3,369.20
4	10,338.2	1,033.82	4,403.01	528.36	52.84	82.71	4,795.83
5	10,596.6	1,059.66	5,855.49	702.66	70.27	84.77	6,403.11
6	10,861.5	1,086.15	7,489.27	898.71	89.87	86.89	8,211.21
7	11,133.1	1,113.31	9,324.52	1,118.94	111.89	89.06	10,242.50
8	11,411.4	1,141.14	11,383.64	1,366.04	136.60	93.57	12,521.78
9	11,696.7	1,169.67	13,691.45	1,642.97	164.30	95.91	15,076.55
10	11,989.1	1,198.91	16,275.46	1,953.06	195.31	98.31	17,937.30
11	12,288.8	1,228.88	19,166.18	2,299.94	229.99	100.77	21,137.82
12	12,596.0	1,259.60	22,397.42	2,687.69	268.77	103.29	24,715.57
13	12,910.9	1,291.09	26,006.67	3,120.80	312.08	105.87	28,712.10
14	13,233.7	1,323.37	30,035.47	3,604.26	360.43	108.52	33,173.43
15	13,564.5	1,356.45	34,529.89	4,143.59	414.36	111.23	38,190.60
16	13,903.7	1,390.37	39,540.96	4,744.92	474.49	114.01	43,700.16
17	14,251.3	1,425.13	45,125.28	5,415.03	541.50	116.86	49,884.80
18	14,607.5	1,460.75	51,345.56	6,161.47	616.15	119.78	56,774.02
19	14,972.7	1,497.27	58,271.29	6,992.55	699.26	122.78	64,444.81
20	15,347.0	1,534.70	65,979.51	7,917.54	791.75	125.85	72,982.52
21	15,730.7	1,573.07	74,555.60	8,946.67	894.67	128.99	82,481.75
22	16,124.0	1,612.40	84,094.15	10,091.30	1,009.13	132.22	93,047.33
23	16,527.1	1,652.71	94,700.04	11,364.00	1,136.40	135.52	104,795.43
24	16,940.3	1,694.03	106,489.45	12,778.73	1,277.87	138.91	117,854.79
25	17,363.8	1,736.38	119,591.17	14,350.94	1,435.09	142.38	132,368.10
26	17,797.9	1,779.79	134,147.89	16,097.75	1,609.77	145.94	148,493.48
27	18,242.8	1,824.28	150,317.76	18,038.13	1,803.81	149.59	166,406.13
28	18,698.9	1,869.89	168,276.02	20,193.12	2,019.31	153.33	186,300.24
29	19,166.4	1,916.64	188,216.88	22,586.03	2,258.60	157.16	208,390.97
30	19,645.5	1,964.55	210,355.52	25,242.66	2,524.27	161.09	232,916.75
31	20,136.6	2,013.66	234,930.42	28,191.65	2,819.17	165.12	260,141.81
32	20,640.1	2,064.01	262,205.82	31,464.70	3,146.47	169.25	290,358.92
33	21,156.1	2,115.61	292,474.53	35,096.94	3,509.69	173.48	323,892.53
34	21,685.0	2,168.50	326,061.03	39,127.32	3,912.73	177.82	361,102.14
35	22,227.1	2,222.71	363,324.85	43,598.98	4,359.90	182.26	402,386.12
36	22,782.8	2,278.28	404,664.39	48,559.73	4,855.97	186.82	448,185.88
37	23,352.3	2,335.23	450,521.12	54,062.53	5,406.25	191.49	498,990.58
38	23,936.1	2,393.61	501,384.20	60,166.10	6,016.61	196.28	553,342.20
39	24,534.6	2,453.46	557,795.65	66,935.48	6,693.55	199.28	617,841.31
40	25,147.9	2,514.79	620,356.10	74,442.73	7,444.27	201.18	687,153.38

VALOR DE LAS RENTAS
TASA DE INTERES DEL .5% ANUAL

VALOR DE LA RENTA MENSUAL DURANTE 15 AÑOS 5,394.30
VALOR DE LA RENTA MENSUAL PERPETUA 2,799.55

**DETERMINACION DE LA RENTA VENCIDA MENSUAL
DURANTE 15 AÑOS
CASO 2**

A =	Valor Actual	
i =	Tasa de interés anual	FORMULA $R = \frac{A [(1+i)^{1/p} - 1]}{1 - (1+i)^{-n}}$
n =	No. de años	
p =	No. de pagos en el año	
R =	Renta	

DATOS:

A =	687,153.38
i =	5%
n =	15 años
p =	12
R =	?

DESARROLLO DE LA FORMULA

$$R = \frac{687,153.38 [(1 + 0.05)^{1/12} - 1]}{1 - (1 + 0.05)^{-15}}$$

$$R = \frac{687,153.38 [0.004074123]}{0.5189829010}$$

$$R = 5,394.30$$

DETERMINACION DE LA RENTA VENCIDA PERPETUA

	DATOS:	FORMULA $R = A [(1+i)^{-1}]$
A =	687,153.38	
i =	5%	
n =	15 años	
p =	12	
R =	?	

DESARROLLO DE LA FORMULA

$$R = 687,153.38 [(1.05)^{-1/12} - 1]$$

$$R = 687,153.38 [0.004074123]$$

$$R = 2,799.55$$

CÁLCULO DE PENSIONES
MÉTODO DE CAPITALIZACIÓN
TASA DE RENDIMIENTO ANUAL DEL 14%
TABLA 3

Año	Crecim. Salario Anual (2.5%)	% Cotización Anual 100%	Cotizaciones Acumuladas	Rendimiento 14%	Retención ISR (10%)	Gastos Admón. 8%	Saldo Ca. Individual
1	9,600.0	960.00	960.00	134.40	13.44	76.80	1,004.16
2	9,840.0	984.00	1,984.16	278.34	27.83	78.72	2,159.95
3	10,080.0	1,008.60	3,168.55	443.60	44.36	80.69	3,487.10
4	10,338.2	1,033.82	4,520.91	632.93	63.29	82.71	5,007.84
5	10,596.6	1,059.66	6,067.50	849.45	84.95	84.77	6,747.23
6	10,861.5	1,086.15	7,833.39	1,096.67	109.67	86.89	8,733.50
7	11,133.1	1,113.31	9,846.81	1,378.55	137.86	89.06	10,998.44
8	11,411.4	1,141.14	12,139.58	1,699.54	169.95	91.29	13,577.87
9	11,696.7	1,169.67	14,747.54	2,064.66	206.47	93.57	16,512.16
10	11,989.1	1,198.91	17,711.07	2,479.55	247.95	95.91	19,846.75
11	12,288.8	1,228.88	21,075.63	2,950.59	295.06	98.31	23,632.85
12	12,596.0	1,259.60	24,892.45	3,484.94	348.49	100.77	27,928.13
13	12,910.9	1,291.09	29,219.23	4,090.69	409.07	103.29	32,797.56
14	13,233.7	1,323.37	34,120.93	4,776.93	477.69	105.87	38,314.30
15	13,564.5	1,356.45	39,670.75	5,553.91	555.39	108.52	44,560.75
16	13,903.7	1,390.37	45,951.12	6,433.16	643.32	111.23	51,629.73
17	14,251.3	1,425.13	53,054.85	7,427.68	742.77	114.01	59,625.76
18	14,607.5	1,460.75	61,086.51	8,552.11	855.21	116.86	68,666.55
19	14,972.7	1,497.27	70,163.82	9,822.94	982.29	119.78	78,884.68
20	15,347.0	1,534.70	80,419.39	11,258.71	1,125.87	122.78	90,429.45
21	15,730.7	1,573.07	92,002.52	12,880.35	1,288.04	125.85	103,469.00
22	16,124.0	1,612.40	105,081.40	14,711.40	1,471.14	128.99	118,192.66
23	16,527.1	1,652.71	119,845.37	16,778.35	1,677.84	132.22	134,813.67
24	16,940.3	1,694.03	136,507.69	19,111.08	1,911.11	135.52	153,572.14
25	17,363.8	1,736.38	155,308.52	21,743.19	2,174.32	138.91	174,738.48
26	17,797.9	1,779.79	176,518.27	24,712.56	2,471.26	142.38	198,617.19
27	18,242.8	1,824.28	200,441.47	28,061.81	2,806.18	145.94	225,551.15
28	18,698.9	1,869.89	227,421.04	31,838.95	3,183.89	149.59	255,926.50
29	19,166.4	1,916.64	257,843.13	36,098.94	3,609.80	153.33	290,178.04
30	19,645.5	1,964.55	292,142.59	40,899.96	4,090.00	157.16	328,795.39
31	20,136.6	2,013.66	330,809.05	46,313.27	4,631.33	161.09	372,329.90
32	20,640.1	2,064.01	374,393.91	52,415.15	5,241.51	165.12	421,402.42
33	21,156.1	2,115.61	423,518.03	59,292.52	5,929.25	169.25	476,712.05
34	21,685.0	2,168.50	478,880.55	67,043.28	6,704.33	173.48	539,046.02
35	22,227.1	2,222.71	541,268.72	75,777.62	7,577.76	177.82	599,200.77
36	22,782.8	2,278.28	611,569.04	85,619.67	8,561.97	182.26	668,444.48
37	23,352.3	2,335.23	690,779.72	96,709.16	9,670.92	186.82	747,631.14
38	23,936.1	2,393.61	780,024.76	109,203.47	10,920.35	191.49	838,116.39
39	24,534.6	2,453.46	880,569.84	123,279.78	12,327.98	196.28	941,325.36
40	25,147.9	2,514.79	993,840.16	139,137.62	13,913.76	201.18	1,118,862.83

VALOR DE LAS RENTAS
TASA DE INTERES DEL 5% ANUAL

VALOR DE LA RENTA MENSUAL DURANTE 15 AÑOS
VALOR DE LA RENTA MENSUAL PERPETUA

8,783.31
4,538.39

**DETERMINACION DE LA RENTA VENCIDA MENSUAL
DURANTE 15 AÑOS
CASO 3**

A =	Valor Actual	FORMULA R = $\frac{A [(1+i)^{1/p} - 1]}{i - (1+i)^{-n}}$
i =	Tasa de interés anual	
n =	No. de años	
p =	No. de pagos en el año	
R =	Renta	

DATOS:

A =	1,118,862.83
i =	5%
n =	15 años
p =	12

DESARROLLO DE LA FORMULA

$$R = \frac{1,118,862.83 [(1+0.05)^{1/12} - 1]}{1 - (1+0.05)^{-15}}$$

$$R = \frac{1,118,862.83 [0.004074123]}{0.5189829010}$$

$$R = 8,783.31$$

DETERMINACION DE LA RENTA VENCIDA PERPETUA

	DATOS:	FORMULA R = $A [(1+i)^{1/p} - 1]$
A =	1,118,862.83	
i =	5%	
n =	15 años	
p =	12	
R =	?	

DESARROLLO DE LA FORMULA

$$R = 1,118,862.83 [(1.05)^{1/12} - 1]$$

$$R = 1,118,862.83 [0.004074123]$$

$$R = 4,558.38$$

**CALCULO DE PENSIONES
METODO DE REPARTO
CIFRAS EN Q.**

CALCULO DE LA REMUNERACION BASE

Promedio de los últimos 60 meses de salarios

Total Salarios últimos 60 meses	Promedio
22,782.80	
23,352.30	
23,936.10	
24,534.60	
25,147.90	119,753.70
	1,995.90

REMUNERACION BASE 1,995.90

CALCULO DE LA PENSION

- 50% de la remuneración base Q.1995.90 * 50%	997.95
- 0.5% de la Remuneración Base por cada 6 meses de contribución que tenga el asegurado en exceso sobre los primeros 120 meses de contribución 0.5% * 1995.90 = 9.98 Coeficiente 9.98 * 60 (60 semestres a partir de las 120 contribuciones) = 598.80	598.80
Total Pensión	1,596.75

**COMPARACION DE RESULTADOS DE CALCULO DE PENSIONES
METODOS DE CAPITALIZACION Y EL DE REPARTO**

METODO DE CAPITALIZACION			METODO DE REPARTO	DIFERENCIA A-B	DIFERENCIA B-C
TASA DE RENDIMIENTO	RENDA A 15 AÑOS	RENDA VITALICIA			
I/ I/	A A	B B			
10%	3,301.38	1,713.36	1,596.75	1,704.63	116.61
12%	5,394.30	2,799.55	1,596.75	3,797.55	1,202.80
14%	8,783.31	4,558.39	1,596.75	7,186.56	2,961.64

NOTA:

I/ Corresponde a la tasa de interés devengada por las inversiones de las aportaciones durante el período de cotización.

COMENTARIOS:

Del análisis del cuadro comparativo se puede concluir.

- a) Que la renta vitalicia por pensión vitalicia a percibir por el método de capitalización, es mayor que la del método de reparto.
- b) A mayor tasa de interés que se perciba por los rendimientos de las inversiones de las aportaciones del trabajador, por el método de capitalización se obtendrán mejores pensiones y viceversa.
- c) La pensión a percibir por el método de capitalización durante 15 años, es superior que la pensión obtenida por el método de reparto.

CONCLUSIONES

1. Dentro de un marco de modernización del sistema financiero, el Estado, ha propuesto crear las condiciones necesarias para dar apertura a nuevos servicios y operaciones no regulados, a través de nueva reglamentación y desregularización de las leyes financieras, mecanismos que permitan dictar las reglas del juego a los participantes, en un sistema de libre mercado. En ese sentido, el Estado para efectos de cumplir su función social, de dar seguridad a los participantes, oferentes y demandantes, estableciendo reglas claras por medio de la emisión de leyes y la creación de instituciones encargadas de supervisarlas.

En ese contexto, la participación de empresas administradoras de fondos de pensiones de carácter privado, requerirá la creación de un ente estatal, con autonomía propia e independencia administrativa, encargado de darle seguridad al nuevo sistema de ahorro previsional, que se contempla dentro del proyecto de reforma del sistema de seguridad social guatemalteco, por medio de una Superintendencia de Ahorro Previsional, que se encargaría de supervisar las funciones de las administradoras de ahorro previsional y garantizar a los participantes (empresas y cotizantes) seguridad dentro del sistema.

2. El Estado, en su obligación de garantizar y salvaguardar los intereses del público, ha creado organismos fiscalizadores, encargados de velar y cumplir su función social para la cual fueron creados. En ese sentido, no escapa dentro del proyecto de reforma del sistema de seguridad social, la creación de una Superintendencia de Ahorro Previsional, encargada de supervisar las operaciones de las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado, con la única finalidad, de garantizar que las aportaciones de los trabajadores (cotizantes), se encuentren debidamente invertidos y que al finalizar su etapa productiva, puedan percibir pensiones decorosas, mejorar su nivel de vida y no ser carga para la sociedad.

3. La creación de la Ley del Mercado de Valores y Mercancías y el Registro Valores y Mercancías, vienen a contribuir a fortalecer la legislación en el mercado financiero y en sí a reforzar la plataforma para el desarrollo del mercado de valores, aún incipiente en Guatemala. La regulación representa pasos firmes encaminados a darle seguridad a los participantes del mercado de valores para su desarrollo. La captación de recursos por parte de las administradoras de fondos de pensiones de carácter privado, a largo plazo, demandará inversiones en títulos valores rentables y seguros, lo cual permitiría a los demandantes de dichos recursos a financiar proyectos productivos a largo plazo.

4. Los programas de pensiones vigentes en Guatemala, administrados por el Estado por medio del IGSS (IVS) y el Régimen de Clases Pasivas y Civiles del Estado, actualmente no reportan problemas financieros. Sin embargo, estudios actuariales realizados a dichos programas por CELADE, contemplados dentro del diagnóstico y proyecto de reforma al sistema de seguridad social en Guatemala, propuesto por instituciones como el CIEN y la Fundación Friedrich-Eber, establecen que en el corto o mediano plazo el sistema tiende a colapsar. El antiguo régimen de reparto, por el cual se encuentran administrados dichos programas, acusa serios problemas que demanda reformas de fondo, por lo que se recomienda la transición a un sistema de capitalización individual, en el que se promueva el ahorro y en donde los cotizantes son los dueños de sus aportaciones y proyectan el nivel de pensión a percibir llegada la edad de retiro.

5. Principalmente existen dos métodos de administración de fondos de pensiones, como lo son el de reparto y el de capitalización individual. Uno promueve los principios de solidaridad de los cotizantes y la subsidiariedad del Estado, y es administrado por el gobierno, en el cual las presentes generaciones financian las pensiones de los actualmente

pensionados, y el otro sistema, promueve el ahorro de los cotizantes, los cotizantes individualmente son dueños de sus aportaciones, proyectan su pensión futura, las instituciones que administran los recursos son instituciones privadas denominadas administradoras de fondos de pensiones o ADAP, y son supervisadas por un ente estatal denominado Superintendencia de Ahorro de Pensiones.

6. El bajo nivel de cobertura de la población económicamente activa, el monto de las pensiones, la creación de fondos de pensiones independientes constituídos por instituciones autónomas y semiautónomas, el considerable adeudo del Estado en el pago de sus aportaciones como patrono, son parámetros que en parte miden que el Estado no ha cumplido con su función social, lo cual demanda dar participación a la administración del régimen previsional por instituciones privadas.

RECOMENDACIONES

1. Continuar con el programa de reforma al sistema previsional guatemalteco, reiniciando las negociaciones entre los representantes de los trabajadores y la Comisión Presidencial para Reformar el Sistema, a efecto de conciliar las propuestas y posterior legislación.
2. Que el Estado informe a la población, del estado actual de las finanzas de los programas del IGSS -IVS- y el Régimen de Clases Pasivas y Civiles del Estado y sus proyecciones, a efecto de concientizar la necesidad de reformar los actuales programas de reparto y dar paso a la administración de los fondos de pensiones por empresas privadas, por el método de capitalización individual.
3. Que previo a dar paso a las reformas del sistema de seguridad social guatemalteco, que promuevan el desarrollo del mercado de valores, el Estado debe dar señales de estabilidad económica, considerando baja inflación, bajo nivel de déficit fiscal y tasa positiva de interés.
4. Que como parte de las funciones de asesor del Contador Público y Auditor, que le corresponde ejercer ante las nuevas corrientes financieras, y para efectos de estar actualizado, que se promueva dentro del programa de estudios de la Escuela de Auditoría, la investigación y el conocimiento de temas de actualidad y de trascendencia en el campo financiero.

BIBLIOGRAFIA

1. Administradoras de Fondos de Pensiones, Jorge Arturo Rivera Méndez Guatemala, Abril de 1997
2. Artículos Opinión, Siglo XXI, Verónica Spross de Rivera, Guatemala, Agosto de 1993, Noviembre de 1997 y Enero de 1998.
3. Curso de Fondos de Pensiones en Chile, Realizado en San José Costa Rica, por PROCHILE 1995
4. Decreto Ley No. 3500, Sistema de Pensiones de Chile, Noviembre de 1980.
5. El Sistema de Pensiones en Chile, Editorial Sumaya, 1995
6. La Previsión en Chile, Ayer y Hoy, Segunda Edición. Hernán V. Cheyre. Agosto de 1991.
7. La Seguridad Social en Guatemala, Miguel Angel Barrios Escobar
8. Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de de los organismos internacionales. Revista de la CEPAL No. 60, Diciembre de 1996.
9. Los Fondos Chilenos, un modelo con grietas, Siglo XXI, The Wall Street Journal Américas, Guatemala, 19 de agosto de 1997, página 7.
10. Memoria de Labores del I.G.S.S., Guatemala, 1996.
11. Planes y Fondos de Pensiones, Enciclopedia Práctica de la Banca, Tomo II, Editorial Planeta 1989, España
12. Primer Foro Internacional de Fondos de Pensiones, Auspiciado por la Asociación de Gerentes de Guatemala
13. Propuesta de Ley del Sistema de Ahorro Previsional, Comisión de Reforma Previsional, Guatemala, Abril de 1997
14. Proyecto de Reforma al Sistema Previsional Guatemalteco, Fundación Friedrich-Eber Stiftung, Dr. Carmelo Mesa -Lago, Coordinador, Lic. Miguel Angel Barrios Escobar, Lic. Homero Fuentes, Representación en Guatemala, Guatemala, abril de 1997
15. ¿Puede incrementarse el ahorro mediante la reforma de los sistemas de pensiones ?, G.A. Mackenzie, Philip Herson y Alfredo Cuevas, Finanzas y Desarrollo / Diciembre de 1997
16. Revista Banca Central No. 27, Octubre/Diciembre 1995, Banco de Guatemala
17. Revista Gerencia, Asociación de Gerentes de Guatemala, Agosto de 1997.
18. Seminario: Administradoras de Fondos de Pensiones Gestión Estratégica Consorcio Internacional de Consultoría, S. A., Guatemala, Septiembre de 1994.
19. Sistema de Pensiones en América Latina, Diagnóstico y alternativas de reforma, Editores: Andras Uthoff y Raquel Szalachman, Santiago de Chile, Abril de 1991.

BIBLIOGRAFIA

20. Viabilidad de los Fondos de Pensiones en Guatemala, Yock Lynn Loy, Universidad Francisco Marroquín, Facultad de Ciencias Económicas, Guatemala, 1992.

