



# El IGSS en la *encrucijada*: una *propuesta*



# El IGSS en la *encrucijada*: una *propuesta*



**Cii**  
**DH** Centro Internacional  
para Investigaciones  
en Derechos Humanos

# El IGSS en la encrucijada: *una propuesta*

© Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos -CIIDH-  
5ta. calle 1-49 Zona 1. Ciudad de Guatemala, Guatemala, CA  
[www.ciidh.org](http://www.ciidh.org)

Coordinación:  
*Evelyn Blanco y Jorge Santos.*

Área de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales  
Observatorio de Derechos Laborales en Guatemala

Coordinadora de área DESCAs  
Coordinadora Observatorio de Derechos Laborales en Guatemala  
*Nadia Sandoval Ramos*

Revisión y edición primera edición: *Nadia Sandoval Ramos*

[ciidh@ciidh.org](mailto:ciidh@ciidh.org)  
[www.ciidh.org](http://www.ciidh.org)

Investigador:  
*José Pedro Mata*

Investigadora auxiliar:  
*Miriam Suyuc*

Fundación Mario López Larrave  
4ta. calle 2-36 zona 1. Ciudad de Guatemala  
Tel.: 2221 0314 • 2232 4152  
[www.fundacionmariolopezlarrave.org](http://www.fundacionmariolopezlarrave.org)

Director:  
*Francisco Mendoza*

Diseño y fotografías:  
*Nestor Pérez*

Con el apoyo de:



Programa  
*Acceso a Justicia*  
Con el apoyo financiero de:



Danida

Guatemala, octubre de 2010

Las ideas, afirmaciones y opiniones que se expresen en este material no son necesariamente las de la Fundación Soros Guatemala, Danida o de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional. La responsabilidad de las mismas pertenece únicamente a sus autores.

Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este informe para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

# Indice

11	<b>Presentación</b>
7	<b>El IGSS en la Encrucijada: Una propuesta</b>
<b>12</b>	<b>I. Revisión del seguro social en Guatemala</b>
12	1. Cobertura: indicador de la declinante función estabilizadora social
17	2. Programas de salud
17	a. Descripción de los programas de salud y oferta de servicios.
19	b. Producción de servicios y progresión de la demanda
23	c. Gestión financiera.
28	3. Programas previsionales
29	a. Descripción
29	Invalidez
29	Vejez
29	Sobrevivencia
29	Monto de las pensiones
30	b. Prestaciones en dinero
34	c. Gestión financiera
<b>38</b>	<b>II. Proyección actuarial 2008 del IVS</b>
<b>41</b>	<b>III. La propuesta a estudio de la Junta Directiva del IGSS</b>
<b>42</b>	<b>IV. Propuesta alternativa</b>
42	a. Cuota Estado para IVS
43	b. Cotización por bonos y personal contratado del renglón 0-29
43	c. Reformas paramétricas moderadas
<b>48</b>	<b>V. Recuperar la deuda del Estado</b>
<b>49</b>	<b>VI. El Costo Fiscal</b>
<b>51</b>	<b>El IGSS en la Encrucijada</b>
	<i>Resumen</i>
	<b>Bibliografía</b>



## Presentación

Desde la creación del Observatorio de Derechos Laborales en Guatemala, el Centro Internacional para investigaciones en Derechos Humanos CIIDH, ha procurado mantener y actualizar los contenidos de investigación, atendiendo a aquellos aspectos que consideramos indispensables para avanzar en una cultura de cumplimiento y respeto a los derechos laborales.

El abordaje, estudio y análisis de la justicia laboral y de todos aquellos aspectos que obstaculizan la efectiva vigencia de los derechos humanos en Guatemala son una constante para el desarrollo de nuestras actividades en la búsqueda de una sociedad más equitativa e incluyente.

Uno de esos temas de estudio y análisis es el Derecho a la Seguridad Social, entendido en su acepción más amplia como el estado de bienestar, aquellos factores que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas, que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que den lugar a la tranquilidad y satisfacción humana, muchas veces relacionado a aspectos subjetivos sin embargo dedese la óptica de los Derechos Humanos esto puede propiciarse a través factores económicos objetivos para enfrentar problemáticas relacionadas a salud, vejez, desempleo entre otros.

Desde esta visión entendemos la Seguridad Social como la protección que la sociedad guatemalteca proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.(OIT) En ese orden de ideas el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- representa uno de los pocos programas y ex-

presiones destinados a satisfacer necesidades y problemáticas dentro de las relaciones propias del trabajo y de la sociedad en general.

En el caso del seguro social guatemalteco el régimen previsional, está sujeto a un bajo nivel de relevo intergeneracional, ha envejecido prematuramente y en poco más de 40 años de vida enfrenta la urgencia de proceder a un segundo ajuste de sus parámetros que lo lleve del escalón de inicio a un tercero. El IGSS se encuentra en un momento de decisiones cruciales para su futuro. Se reconoce que el endurecimiento propuesto está técnicamente bien fundado pero son medidas que conducen a la cristalización de las causas del envejecimiento, entre las que el incumplimiento del Estado es una de las principales.

El presente estudio contiene una propuesta alternativa sobre la base de comprometer la contribución del Estado y el fortalecimiento de la función administrativa, apuesta al incremento de los ingresos en lugar de soluciones que conspiran contra la extensión de cobertura.

El análisis detallado de la cobertura por programas, su distribución geográfica y por ramas de la actividad económica señala la escasa presencia del seguro social en la mayor parte del país y la tendencia a reducirse la relación del número de trabajadores dependientes por patrón. La descripción de los programas, a la vez que indica las luces y sombras que rodean los servicios del IGSS, pone el acento en los componentes de ingresos, gastos e inversión en que se basan las proyecciones actuariales.

Con respecto al programa de Invalides Vejez y Supervivencia, son perceptibles dos escenarios donde la principal variable es que la revalorización de las pensiones sea anual o no. Sobre esta base asientan las reformas

paramétricas a estudio de la Junta Directiva del Instituto. El planteamiento de la propuesta alternativa tiene como eje central la contribución del Estado para el sostén financiero del IVS. Pero además se agregan otras medidas que buscan incorporar a la masa salarial las remuneraciones exentas en la actualidad de la obligación de contribuir.

Teniendo en cuenta que la sostenibilidad de los regímenes de reparto asienta sobre el principio de que el beneficiario debe contribuir un tiempo doble al estimado para el goce de beneficios, se acepta parcialmente el aumento de la edad mínima de retiro y del número de contribuciones. No así el aumento de la prima, la eliminación del bono navideño y de las cargas familiares en el cálculo del monto de la pensión.

En función de cada uno de los dos escenarios considerados en la valuación actuarial se estima los efectos de la contribución del Estado y el agregado de las remuneraciones no salariales y la contribución de contratados del Estado en el renglón 0-29. A ello se suma la reducción de gastos producido por la introducción de reformas paramétricas limitadas. En forma general se puede afirmar que los resultados que surgen de las proyecciones resultantes equivalen y aún superan con creces el planteamiento de la Junta Directiva del IGSS. El conjunto de las reformas propuestas por el IGSS significan un fuerte endurecimiento de las condiciones requeridas para el acceso a una pensión por vejez. El objetivo implícito es la reducción de gastos, que se adecuarían a un nivel de ingresos que no se modifica, siguiendo un curso inercial sin cambios fundamentales en el funcionamiento del seguro social. La recuperación de la deuda acumulada del Estado es una medida ideal, por el momento imposible, pero también impostergable en tanto es un derecho irrenunciable tanto para autoridades del IGSS como para los trabajadores afiliados.

Sin lugar a dudas la solución se encuentra en el terreno político, que deberá surgir como producto de la nego-

ciación y de la disponibilidad de recursos financieros, que desemboca en la vigente demanda de un Pacto Fiscal y con la presente propuesta pretendemos contribuir a ello.

Agradecemos el apoyo recibido por las autoridades del IGSS, organizaciones sindicales y especialmente a la Función Mario López Larrave, quienes creyeron apoyaron y aportaron a este esfuerzo, a la Fundación Soros Guatemala y el programa de Acceso a Justicia quienes confiaron en nosotros para el desarrollo de las actividades del Observatorio Laboral.

También queremos patentizar nuestro agradecimiento al consultor e investigador José Pedro Mata, uruguayo de nacimiento, latinoamericano de corazón quien por más de 6 años aportó su experiencia y claridad política en la búsqueda de sociedad más justa y el mundo posible que todos y todas anhelamos. Inicia una nueva etapa en su vida, con el peso ya de varios años de trabajo pero también con la satisfacción de muchas tareas cumplidas. Nos enseñó el trabajo meticuloso, a cuestionarnos y ver más allá de un simple espectro de la realidad nos permite ver el camino entre esas diferentes aristas, para ti nuestro reconocimiento al aporte hecho a este centro, el trabajo arduo y sobre todo tu amistad y compañerismo.

*Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*  
**CIIDH**

## El IGSS en la encrucijada: *una propuesta*

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social enfrenta una coyuntura de ajustes que sin dudas será decisiva para su futuro. Entre el actual 2010 y el próximo año los gastos de sus planes previsionales rebasarán los ingresos por cuotas de afiliación y en un plazo que no va más allá del próximo quinquenio también serán rebasados los ingresos totales, entrando en un proceso de rápida desintegración, si no se adoptan correctivos urgentes. Pero a la imperiosa necesidad de adecuar los parámetros con los que funciona en la actualidad debe incorporarse una perspectiva de largo plazo que tienda a reforzar su sostenibilidad y sobre todo reafirme su finalidad de estabilizador social.

El IGSS es el legado perdurable de la frustrada Revolución de Octubre de 1944. Creado como instrumento para elevar el nivel de vida de toda la población del país, poniéndola a cubierto de una protección mínima a cambio de una contribución proporcional a los ingresos, quedó desvirtuado en manos de la contrarrevolución del '54. Durante mucho tiempo estuvo entredicho su autonomía<sup>1</sup> y sus reservas financieras expuestas a decisiones políticas del gobierno central.<sup>2</sup>

Son normales en todo régimen de prima media escalonada los ajustes periódicos pero en el caso guatemalteco a los problemas comunes a la generalidad de sus pares, por lo menos en el área latinoamericana, se agregan condiciones propias que atentan a la sostenibilidad y a la función estabilizadora. En el desarrollo histórico del seguro social en Guatemala confluyen factores políticos y socioeconómicos que han resultado en un régimen previsional que ha madurado prematuramente, obligando a realizar ajustes en plazos cada vez más cortos.

Si en ningún lugar del mundo es fácil proceder a adecuar las condiciones de afiliación y los requisitos para

acceder a las prestaciones estipuladas, que siempre resultan endurecidas, el tenor de las repercusiones políticas que aquí origina hace que ningún gobierno quiera hacerse responsable de su realización. De allí que sea muy improbable que se acometa tales ajustes en la segunda mitad de un período de gobierno, siendo el tiempo de la transición presidencial, pasado ya el evento electoral, el momento más propicio para efectuarlos.

Como quiera que sea, esta coyuntura abre oportunidades a la rectificación de rumbos y la corrección de anomalías que tiendan a la mayor eficiencia y salud del régimen mediante el incremento de ingresos y medidas administrativas que los efficienten. Desde el punto de vista estructural, es necesario atenuar, y si es posible, revertir la constante tendencia a la contracción de la cobertura, apuntando a un rejuvenecimiento del seguro social. A la vez, es preciso neutralizar ciertas prácticas de flexibilización laboral introducidas durante el auge neoliberal y la histórica actitud contemplativa del interés patronal.

En la actualidad, de entrada y desde todo punto de vista, es de capital importancia reclamar al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades, oxigenando las finanzas del IGSS con el fin de mejorar sus prestaciones y abriendo cauces a la instalación de programas específicos que atraigan al sector informal.

<sup>1</sup> Desde 1956 la autonomía del IGSS quedó restringida al quedar en manos del Poder Ejecutivo el nombramiento de sus más altas autoridades administrativas, es decir, Gerente y subgerentes, potestad que recién se recupera en 2004, luego de un fallo de la Corte de Constitucionalidad de septiembre de 2003.

<sup>2</sup> Entre 1986 y 1991 el IGSS se vio obligado por decreto a retirar sus inversiones de la banca privada y depositar sus reservas técnicas en el BANGUAT en condiciones que le produjeron la pérdida de muchos millones de quetzales, constituyéndose en una fuente financiera de bajo costo para el gobierno.

Como antecedente de la problemática del seguro social es necesario tener en cuenta que si bien en Guatemala es uno de los países que más tardíamente instaló un régimen de seguridad social en América Latina, luego de la contrarrevolución del '54 entró en un ritmo de desarrollo retardado: sólo 30 años después de la fundación del IGSS se establecieron los programas de salud y previsión social de la actualidad.

Durante 20 años el seguro social estuvo representado por un único programa, el seguro de accidentes de trabajo, que se fue instalando progresivamente en el curso de 30 años antes de llegar a cubrir el país, alcanzando al accidente común. Recién en 1968 aparece el programa de Enfermedad y Maternidad (EM) y fue hasta 1977 que se incorporó el de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS). Durante 11 años el EM sólo cubrió la población inscrita en el departamento de Guatemala; en 1979 se extendió a 8 departamentos más y a Escuintla 10 años después, de forma que hasta el 2002 los programas de salud sólo daban cobertura en no más de la mitad de los departamentos del país. Entre el 2002 y 2003 se extendió a otros 8 departamentos y en la actualidad, a más de 60 años de la fundación del IGSS, se analiza dar cobertura por enfermedad y maternidad a Petén, El Progreso y Santa Rosa.

## I. Revisión del seguro social en Guatemala

### 1. Cobertura: indicador de la declinante función estabilizadora social

El curso continua y rápidamente declinante del porcentaje de población protegida y de la porción de la PEA inscrita es el fenómeno más preocupante sobre el futuro del seguro social sin que operen acciones que tiendan a entretener o revertir esa tendencia. En sólo 15 años, la cobertura del riesgo de accidentes, el programa más antiguo y de alcance nacional ha caído de un tercio a una cuarta parte de la PEA. La razón es que mientras la PEA crece a una tasa media alrededor del 3.9%, la afiliación apenas supera el 1.9%.

**Cuadro 1**  
**Cobertura Del Igss Para El Riesgo De Accidentes (Miles De Personas)**

Año	Población total	PEA Estimada igss	Población Protegida	Afiliados	Cobertura PEA	Cobertura Poblacional
1994	8,331.9	2,477.2	1,662.7	830.3	33.5	20.0
1995	8,649.3	2,584.7	1,734.7	855.6	33.1	20.1
1996	8,978.9	2,696.8	1,730.7	852.2	31.6	19.3
1997	9,321.0	2,813.8	1,769.3	851.3	30.3	19.0
1998	9,676.1	2,935.9	1,858.2	887.2	30.2	19.2
1999	10,044.8	3,063.3	1,908.4	893.1	29.2	19.0
2000	10,427.5	3,196.2	1,942.0	908.1	28.4	18.6
2001	10,824.8	3,334.9	2,003.2	927.8	27.8	18.5
2002	11,237.2	3,479.6	2,164.4	953.1	27.4	19.3
2003	11,535.3	3,630.6	2,236.8	957.9	26.4	19.4
2004	12,390.5	3,788.1	2,282.7	988.9	26.1	18.4
2005	12,700.6	3,882.5	2,296.5	1,002.4	25.8	18.1
2006	13,018.8	3,979.9	2,330.6	1,026.4	25.8	17.9
2007	13,344.8	4,137.5	2,384.6	1,073.5	25.9	17.9
2008	13,677.8	4,268.6	2,386.6	1,072.7	25.1	17.4
2009	14,017.1	4,399.1	2,401.5	1,075.5	24.4	17.1

Fuente: IGSS Informes anuales de labores y Boletín de Afiliación Histórico 2008

Las cifras son aún más exiguas si se refieren al IVS y a Enfermedad y Maternidad. En el primer caso se descuentan los alrededor de 120,000 funcionarios públicos que forman parte del plan de Clases Pasivas del Estado pero que se contabilizan en el EMA porque por disposición constitucional los funcionarios públicos tienen derecho a emplear los servicios de salud del IGSS a pesar de que no cotizan. En la cobertura de EM se anota la extensión entre 2002 y 2003 de los programas de salud a otros 8 departamentos, restando la inclusión de Petén, El Progreso y Santa Rosa para completar la cobertura nacional de los mismos y que aportarían como máximo unos 30,000 afiliados más.

**Cuadro 2**  
**Cobertura de los programas IVS y EM (en miles de personas)**

Año	PEA	Afiliados IVS	Cobertura IVS % de la PEA	Afiliados EM	Cobertura EM % de la PEA
2000	3,196.2	796.1	24.9	721.7	22.6
2001	3,334.9	811.4	24.3	752.9	22.6
2002	3,479.6	835.7	24.0	871.5	25.0
2003	3,630.6	840.4	23.1	933.0	25.7
2004	3,788.1	868.7	22.9	962.3	25.4
2005	3,882.5	884.6	22.8	974.3	25.1
2006	3,979.9	908.6	22.8	991.0	24.9
2007	4,137.5	955.6	23.1	1,044.2	25.2
2008	4,268.6	953.3	22.3	1,041.1	24.4
2009	4,399.1	955.8	21.7	1,043.8	23.7

Fuente: IGSS Informes anuales de labores y Boletín de Afiliación Histórico 2008

La débil cobertura alcanzada por el IGSS no es atribuible exclusivamente al alto grado de informalidad que caracteriza al mercado de trabajo. Los informes de labores del Instituto no hacen referencia a actividades de fiscalización de la obligatoriedad de afiliación de las empresas y de supervisión de la inscripción de la totalidad de sus trabajadores, quedando latente la convicción extendida en el ámbito laboral de una actitud tolerante del IGSS ante la evasión de las normas por el sector empresarial. A la sombra de la reconocida desidia del Ministerio del Trabajo en cuanto al ejercicio de su función tutelar del trabajador, formas laborales en régimen de subcontratación y a tiempo parcial comunes en las

industrias agrícola, maquilera y de la construcción deberían salir de la penumbra de la informalidad pasando a integrar a la nómina de afiliados del seguro social a un número significativo de trabajadores. Por otra parte, cierto tipo de empresas dedicadas a la transformación de bienes o la prestación de servicios a pequeña escala para la economía formal, así como profesionales independientes, deberían ser incorporados mediante planes específicos de afiliación.

En principio, se reconoce que el seguro social cubre sólo el 85% de la población con empleo formal, suponiéndose que el restante 15% esté constituido por microempresas con menos de 3 trabajadores y trabajadores con contratos temporales.<sup>3</sup> En el 2009 se contabiliza la inscripción de 68,298 patronos, de los cuales 62,330 son activos contra 5,988 suspensos pero se anota que únicamente 19,473 patronos cumplen puntualmente con el pago de sus contribuciones.<sup>4</sup> La inscripción de nuevos patronos aumenta anualmente a una tasa promedio del 5.7% mientras que la de trabajadores lo hace a una tasa de 1.75%.<sup>5</sup>

La falta de cobertura se hace aún más notable en los departamentos del interior del país. El 60.8% del total de trabajadores inscritos en el programa de accidentes (1,075,487) se ubican en el departamento de Guatemala y el 81.2% se concentra en 6 de los 22 departamentos entre los que se cuentan, además de Guatemala, Escuintla (9.7%), Quetzaltenango (3.5%), Izabal (2.6%), San Marcos (2.3%) y Sacatepéquez (2.3%). En 9 de 16 departamentos el porcentaje de inscritos oscila entre 1 y 2% del total, mientras que Totonicapán

<sup>3</sup> IGSS, Informe de labores 2009, pág. 29

<sup>4</sup> IGSS, Informe de labores 2009, pág. 30

<sup>5</sup> IGSS, Boletines de Afiliación históricos 2006 y 2008

con 4,852 y Baja Verapaz con 6.160 inscritos son los que registran los más bajos porcentajes, 0.5 y 0.6, respectivamente. De los 995,763 cotizantes del IVS, donde no cuentan los funcionarios públicos tributarios de Clases Pasivas del Estado, sólo Guatemala y Escuintla aumentan sus porcentajes de participación sobre el total, 63.2% y 10.5%, y mientras que Sacatepéquez e Izabal casi no varían, en 6 departamentos se registra entre el 1 y 2% y en Totonicapán se ubican apenas 2,228 inscritos, 0.2% del total.<sup>6</sup>

**Cuadro 3**  
**Relación del número de trabajadores por patrón y actividad económica**

	1999			2008		
	Afiliados	Patrones	Afiliado / patrón	Afiliados	Patrones	Afiliado/ patrón
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	184,292	6,268	29.4	143,740	6,028	23.8
Industria Manufacturera	165,967	6,559	25.3	160,101	8,771	18.3
Comercio	139,031	8,598	16.2	220,630	15,809	14.0
Servicios y actividades no bien especificadas (sin presupuestados del Estado)	232,121	10,085	23.0	357,755	18,131	19.7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	27,345	2,280	12.0	34,267	3,275	10.5
Construcción	22,711	2,107	10.8	24,456	7,067	3.5
Explotación de Minas y Canteras	2,851	146	19.5	3,791	241	15.7
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	10,429	125	83.4	8,537	211	40.5

Fuente: Boletín de Afiliación Histórico 2008

El desglose de afiliación por ramas de actividad económica que ofrece el IGSS, reunidas en 8 grupos de actividades extremadamente diversas, no permite afinar el análisis pero de todas formas surgen algunas observaciones. Una de ellas es que hay una tendencia continua y generalizada en todas las ramas a reducir el número de trabajadores dependientes por cada patrón, tendencia que es extrema en el caso de la construcción. Siendo que tanto en la construcción como en las actividades agrícolas es intenso el empleo de mano de obra, resulta muy reducida la cantidad de trabajadores afiliados: para el 2008, en la construcción se registra apenas el 2.6% del total de afiliados mientras que en el sector agrícola aparece algo más del 15%.

Para el 2008 el 45.5% de los trabajadores agrícolas inscritos se concentraba en Escuintla y en conjunto con Suchitepéquez, San Marcos e Izabal constituyeron el 67.4% del total en esta actividad. Esto hace suponer que la afiliación agrícola depende del reporte de las industrias del azúcar, el café y el banano, aún sin tomar en cuenta la evasión tan frecuentemente denunciada resultante de las formas remunerativas por trabajo a tiempo parcial y subcontratación, que entre otras cosas podrían estar incidiendo en la marcada reducción de afiliados observada en San Marcos y Suchitepéquez con relación a 1999.

<sup>6</sup> IGSS, Informe de Labores 2009, pág. 22



**Cuadro 4**  
**Evolución de la afiliación por departamentos en la actividad agrícola,**  
**silvicultura, caza y pesca**

	1999			2008		
	Trabajadores afiliados (sin Estado)	Patronos	Afiliados x patrón	Trabajadores afiliados (sin Estado)	Patronos	Afiliados x patrón
<b>Totales</b>	<b>784,747</b>	<b>36,168</b>		<b>953,277</b>	<b>59,533</b>	
<b>Total rama</b>	<b>184,292</b>	<b>6,268</b>	<b>29.4</b>	<b>143,740</b>	<b>6,028</b>	<b>23.8</b>
Guatemala	18,429	782	23.6	14,158	687	20.6
El Progreso	523	94	5.6	522	82	6.4
Sacatepéquez	4,044	170	23.8	4,614	200	23.1
Chimaltenango	6,413	274	23.4	2,407	267	9.0
Escuintla	56,567	1,107	51.1	65,454	1,058	61.9
Santa Rosa	8,086	505	16.0	3,653	508	7.2
Sololá	687	44	15.6	436	45	9.7
Totonicapán	0	0	0.0	0	1	0.0
Quetzaltenango	11,511	391	29.4	6,434	382	16.8
Suchitepéquez	21,123	678	31.2	11,120	672	16.5
Retalhuleu	8,287	372	22.3	5,324	347	15.3
San Marcos	20,442	462	44.2	9,284	419	22.2
Huehuetenango	674	162	4.2	365	164	2.2
Quiché	605	43	14.1	122	42	2.9
Baja Verapaz	2,287	98	23.3	1,027	89	11.5
Alta Verapaz	9,329	412	22.6	2,324	408	5.7
Petén	294	113	2.6	1,661	121	13.7
Izabal	10,744	253	42.5	11,094	269	41.2
Zacapa	2,926	145	20.2	2,163	122	17.7
Chiquimula	54	25	2.2	113	24	4.7
Jalapa	838	43	19.5	1,158	32	36.2
Jutiapa	429	95	4.5	307	89	3.4

Fuente: Boletín de Afiliación Histórico 2008

En el sector de la construcción se observa una sorprendente proliferación de patronos sin que se corresponda con un incremento del número de trabajadores. De los 1,699 patronos que se registraba en 1997<sup>7</sup> se llega en el 2009 a los 8,046, en una progresión con períodos de empuje entre el 2000 y 2002 y a partir del año 2005 hasta la actualidad. En el 2009 la cifra se incrementó con relación al año anterior en 979 nuevos empresarios. En contrapartida, en el 2007 estaban inscritos 24,506 trabajadores mientras que en el 2008 apenas se registran 24,456 y en una década mientras sólo hay 1,745 nuevos trabajadores afiliados aparecen 4,960 nuevos patronos.

<sup>7</sup> IGSS, Informe de Labores 2009, pág. 32

**Cuadro 5**  
**Evolución de la afiliación por departamentos en las actividades de construcción**

	1999			2008		
	Trabajadores afiliados (sin Estado)	Patronos	Afiliados x patrón	Trabajadores afiliados (sin Estado)	Patronos	Afiliados x patrón
<b>Total afiliados</b>	<b>784,747</b>	<b>36,168</b>		<b>953,277</b>	<b>59,533</b>	
<b>Total rama</b>	<b>22,711</b>	<b>2,107</b>	<b>10.8</b>	<b>24,456</b>	<b>7,067</b>	<b>3.5</b>
Guatemala	14,646	1,028	14.2	17,928	2,502	7.2
El Progreso	189	24	7.9	106	125	0.8
Sacatepéquez	455	90	5.1	615	190	3.2
Chimaltenango	253	46	5.5	248	163	1.5
Escuintla	1,118	162	6.9	661	334	2.0
Santa Rosa	144	42	3.4	96	155	0.6
Sololá	125	45	2.8	622	238	2.6
Totonicapán	87	20	4.4	9	54	0.2
Quetzaltenango	603	109	5.5	484	317	1.5
Suchitepéquez	146	55	2.7	62	536	0.1
Retalhuleu	200	29	6.9	238	142	1.7
San Marcos	316	65	4.9	291	531	0.5
Huehuetenango	287	45	6.4	427	265	1.6
Quiché	375	39	9.6	360	155	2.3
Baja Verapaz	70	20	3.5	23	84	0.3
Alta Verapaz	314	51	6.2	111	219	0.5
Petén	850	39	21.8	102	239	0.4
Izabal	339	72	4.7	374	169	2.2
Zacapa	362	34	10.6	193	131	1.5
Chiquimula	363	29	12.5	359	124	2.9
Jalapa	764	23	33.2	810	115	7.0
Jutiapa	705	40	17.6	337	279	1.2

Fuente: Boletín de Afiliación Histórico 2008

La información proporcionada por el IGSS no permite profundizar el análisis de un sector de enorme importancia económica, donde por lo menos es necesario diferenciar entre el sector vivienda y la construcción de obra vial, sin contar otras obras del Estado. En principio vale mencionar que en este sector la proporción de patronos suspensos es relativamente baja.<sup>8</sup> Queda la impresión de que se trata de un proceso de fraccionamiento empresarial, donde muchas empresas pueden ser simplemente de cartón pero que según las circunstancias pueden actuar como subcontratistas útiles para la evasión de sus responsabilidades en relación con el interés de sus trabajadores y el seguro social.

<sup>7</sup> IGSS, Informe de Labores 2009, pág. 32

## 2. Programas de salud

### a. Descripción de los programas y oferta de servicios.

Según la normativa del IGSS, afiliado es toda persona que mantiene una relación de trabajo con un patrono formalmente inscrito al régimen de seguridad social y beneficiarios son aquellas personas a quienes se extienden los derechos por razones de parentesco o de dependencia económica con el afiliado.

El aseguramiento de la salud prestado por los programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes del IGSS es un lujo de calidad dentro del panorama de los servicios públicos de salud. Pero un lujo restringido a un limitado número de privilegiados. En el 2009 alcanzaron a poco más de 2.4 millones de personas, entre afiliados y beneficiarios, entre más de 14 millones de habitantes. Dentro de ellos se cuentan los funcionarios y trabajadores en activo del Estado, entidades autónomas y descentralizadas así como sus jubilados y pensionados en calidad de afiliados derechohabientes, a pesar de que no cotizan.

Estos programas consisten en la provisión de servicios médico quirúrgicos y prestaciones en dinero. El programa de Enfermedad provee servicios médicos al afiliado, a su esposa o conviviente e hijos menores hasta los 5 años de edad. En caso de desempleo, el ex afiliado tiene derecho a servicios cuando en los 6 meses previos a la pérdida del trabajo haya contribuido durante por lo menos 4 meses y los solicite antes de transcurridos 2 meses del despido. Las prestaciones en dinero consisten en subsidios por incapacidad temporal al afiliado activo a partir del 4º día de enfermedad, por un monto equivalente a los dos tercios del salario diario, siempre que haya contribuido durante por lo menos 3 meses en el semestre previo al comienzo de la enfermedad. Este subsidio se otorga por un máximo de 26 semanas.

El programa de Maternidad provee servicios médicos durante el embarazo, el parto y el período posnatal a la afiliada y a la esposa o conviviente del afiliado. Proporciona además un subsidio por incapacidad temporal de un 100% del salario y el suministro de ayudas en especie para la lactancia.

El programa de Accidentes proporciona servicios de emergencia al afiliado y a sus familiares registrados en el Instituto, conyugue e hijos menores de 5 años, más un subsidio de incapacidad temporal al afiliado. Para tener derecho a subsidio el afiliado debe haber contribuido por lo menos 3 meses en el semestre previo, entra en vigencia desde el 2º día de ocurrido el accidente con un monto equivalente a dos tercios de su salario diario y se extiende hasta el alta médica. Las prestaciones en servicio contienen, además de la atención médico quirúrgica de emergencia y el tratamiento de rehabilitación, la provisión de aparatos ortopédicos y prótesis.

En fecha muy reciente, septiembre de 2009, entró en vigencia el Programa de Protección Especial para Trabajadoras de Casa Particular, PRECAPI, primer intento por incorporar a trabajadores del sector informal de la economía. Limitado por el momento al departamento de Guatemala ofrece protección por los riesgos de accidentes, maternidad y control del niño sano hasta los 5 años de edad, nacidos antes y durante el establecimiento del programa. La mayor particularidad del PRECAPI es que se financia con una cuota fija no relacionada con el salario y que en ella participa el Estado con un aporte semejante al patronal. El subsidio por invalidez temporal toma como referencia el salario mínimo vigente.

La capacidad institucional para prestaciones de salud está constituida por 24 hospitales, 40 consultorios, 11 puestos de salud, 2 unidades asistenciales, 2 salas anexas y 42 unidades integrales de adscripción. Además se contrata personal médico y servicios privados cuando la capacidad institucional es rebasada o en lugares donde el Instituto no cuenta con ellos. En el 2009 se produjeron 74,338 consultas médicas de diversas

especialidades en el área metropolitana y 290,099 en 9 departamentos del interior. Por otra parte se produjeron 54,360 hospitalizaciones en 11 departamentos, incluyendo Guatemala. (cuadro 6)

Otras actividades y servicios de salud prestados por el IGSS consisten en acciones preventivas de accidentes en los lugares de trabajo, acciones de rehabilitación y prevención de discapacidad por diversas patologías (accidentados, clubes de diabéticos e hipertensos y pacientes pediátricos, acompañados de la elaboración de aparatos orto protésicos, provisión y mantenimiento de sillas de ruedas, capacitación para la reinserción laboral, etc.), los Centros de Atención Médica Integral para Pensionados, CAMIP, el servicio de nefrología y el Centro de Hemodiálisis.

Los CAMIP ponen a disposición de los pensionados servicios de consulta externa con todas las especialidades y domiciliar a cargo de médicos contratados y de cabecera que se completan con centros de día donde reciben terapia ocupacional, recreativa y del lenguaje, psicología, fisioterapia, trabajo social y enfermería. A los pacientes del programa domiciliar se les envía a su casa los medicamentos recetados.

El servicio de nefrología ubicado en el Hospital General de Enfermedades en el 2009 produjo 18,568 consultas externas, de las cuales 1,604 corresponden a los 408 afiliados incluidos en el programa de salud renal. Se efectuaron 40 trasplantes de riñón y 137,376 hemodiálisis a 954 pacientes y 298 pacientes del programa de diálisis peritoneal continua ambulatoria. Los trasplantes tienen un costo institucional de Q1.8 millones cada uno, muy por debajo del precio de mercado.

El Centro de Hemodiálisis inició sus funciones en el año 2008, administrado por el Instituto en forma mixta, ya que se arrienda el inmueble y equipo, pero el recurso humano e insumos, son proporcionados por el Instituto. Durante el año 2009 fueron atendidos 1,542 pacientes a los cuales se les realizó 17,709 procedimientos de hemodiálisis, con un costo promedio por procedimiento de Q540.96.

**Cuadro 6**  
**Servicios por contrato y/o compra directa**

año 2009		
PROCEDIMIENTO	NÚMERO	COSTO EN Q.
Hemodiálisis	128,465	81,539,316.0
Hospitalización	54,360	53,405,697.1
Servicios No Médicos	10,587	33,958,813.5
UNICAR	3,392	26,987,036.3
Laboratorio Clínico	406,949	13,427,001.0
Resonancia Magnética Nuclear	13,066	13,602,162.7
Diálisis Peritoneal	311,260	12,450,400.0
Odontología	35,681	10,461,280.0
Oftalmología	11,804	9,198,480.7
Médicos Contratados	364,437	9,151,862.8
Tomografía	24,014	8,027,836.3
Radioterapia	506	7,128,289.1
Radiología Vasculat	524	6,390,570.6
Gastroenterología	10,775	6,169,746.5
Ultrasonido	48,684	2,508,405.2
Neurología Diagnóstica	7,650	2,354,315.3
Urología	1,849	1,882,130.4
Ecocardiografía	7,802	1,843,593.2
Doppler	7,519	1,779,383.1
Densitometría Osea	12,769	1,737,366.4
Neumología	96,789	1,484,279.7
Cardiología Diagnóstica	9,189	1,474,399.1
Radiología	14,810	1,412,110.8
Centellografía	1,478	1,320,712.6
Quimioterapia	11,756	1,288,829.1
Mamografía	16,248	1,268,920.7
Renta de Equipo Médico	2,291	1,244,792.4
Spect	376	1,118,472.1
Atención Neonatal	142	1,103,699.8
Otorrinolaringología	3,222	530,122.7
Anestesia	767	469,156.1
Medicina Nuclear	94	364,081.4
Radiocirugía Estereotáxica	65	302,505.0
Genética y Citogenética	247	295,658.1
Banco de Sangre	470	268,940.0
Nefrología	1,647	234,110.0
Comadronas Contratadas	1,560	173,940.0
Ginecología Diagnóstica	2,836	162,735.6
Patología	561	64,009.8
<b>Total</b>	<b>1,626,641</b>	<b>318,585,161.03</b>

Fuente: IGSS, Informe de Labores 2009

## b. Producción de servicios y progresión de la demanda

En general la producción de servicios de los programas EMA guarda una regularidad que los hace bastante predecibles. El programa de Enfermedad muestra una tendencia al aumento de la demanda de servicios, en particular hospitalarios. La demanda de consultas externa y de emergencia se encuentra dentro del promedio observado en los últimos 6 años pero hay un claro aumento con relación a los primeros años de la década, en cuyo curso la demanda creció promedialmente en 2.5% por año. Más notable es el aumento de las hospitalizaciones, que tienen un pico muy pronunciado en el 2009 para promediar un crecimiento interanual del 6.4%.



Las consultas y emergencias del programa de Maternidad se mantuvieron estables en los últimos 10 años con un promedio de 343,964 al año y un ritmo de crecimiento mínimo. Pero en el 2009 se observa un pico en cuanto a hospitalizaciones que lleva el promedio del crecimiento interanual a 1.1%.

Por su parte, el programa de Accidentes muestra un marcado descenso de la demanda tanto en consulta externa, emergencias y hospitalizaciones que es tanto más evidente en cuanto a accidentes de trabajo, donde se observa un fuerte decrecimiento de los casos nuevos.

**Cuadro 7**  
**Consultas médicas y hospitalizaciones contratadas por departamento, año 2009**

	No. de consultas y/o procedimientos	Costo medio Q.	Costo total (miles de Q)	No. de Hospitalizaciones	Costo medio Q.	Costo total (miles de Q)
Guatemala	74,338	44.0	3,271.3	914	4,826.6	4,411.5
Izabal	14,943	25.9	387.3	4,300	2,233.1	9,602.4
Huehuetenango	20,765	19.2	399.5	22,749	414.3	9,424.5
Quetzaltenango	52,975	22.8	1,209.5	3,254	2,128.4	6,925.8
Chimaltenango	33,851	20.9	708.9	9,568	701.8	6,714.8
Alta Verapaz	45,046	17.6	792.3	3,302	1,817.0	5,999.6
San Marcos	42,512	19.2	815.0	5,187	1,013.7	5,257.9
Retalhuleu	13,247	20.0	264.6			
Suchitepéquez	43,405	20.9	908.3			
Jutiapa	23,355	16.3	379.9	3,094	1,364.8	4,222.7
Escuintla				1,909	298.9	570.6
Totonicapán				67	3,126.3	209.5
Sacatepéquez				16	4,165.2	66.6
	364,437	25.1	9,151.9	54,360	982.4	53,405.7

Fuente: IGSS, Informe de Labores 2009

**Cuadro 8**  
**Servicios prestados por los programas EMA**

		Programa de Enfermedad									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consultas externa y emergencias		2,908,056	2,965,547	2,937,955	3,292,156	3,565,857	3,568,266	3,619,589	3,598,529	3,460,082	3,596,662
Egresos hospitalarios		42,293	44,500	42,844	49,744	53,619	57,611	59,342	59,353	61,506	72,530
		Programa de Maternidad									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consultas externa y emergencias		355,130	317,753	306,694	355,071	364,841	355,815	382,600	390,765	280,046	330,922
Egresos hospitalarios		44,135	42,900	39,770	43,383	45,179	45,072	43,356	43,755	44,785	48,241
		Programa de Accidentes									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consultas externa y emergencias		583,348	585,228	504,058	498,361	507,890	480,068	493,320	506,334	471,400	382,753
Egresos hospitalarios		17,083	16,737	15,793	15,073	14,851	14,740	14,566	15,916	13,440	11,207

Los accidentes por afiliado vienen reduciéndose en forma continua, siendo que en el 2008 se atendieron 7.6 accidentes por cada 100 afiliados, un 55% menos que en el 2000. Estos causaron 44.4 consultas es decir menos de 6 consultas por cada accidente atendido. Fueron causa de hospitalización el 17% de los accidentes, requiriendo 8.6 días estancia como promedio. En el caso de atenciones a pensionados estos parámetros cambian ya que se doblaron las consultas con relación a las observadas hace una década. Los egresos hospitalarios representaron el 0.77% de los pensionados con una estancia hospitalaria promedio de 10.8 días.

El programa de Enfermedad también muestra un descenso en el 2008, ya que por cada 100 afiliados se atendieron 315 consultas de afiliados y de sus beneficiarios, siendo el promedio de los últimos 9 años anteriores al 2008 de 331.5 consultas. Los días de estancia se mantuvieron dentro del promedio de esos años.

Cuando se trata de pensionados, el programa de enfermedad mantiene una tendencia creciente en cuanto al número de consultas y de casos hospitalizados, muy por encima de los promedios registrados en la década, de 185.9 consultas y 3.7 hospitalizaciones.

En el año 2008 se atendieron más de 32 consultas de maternidad por cada 100 afiliados, relacionado con el total de afiliados, ya que estos servicios fueron prestados a afiliadas y a esposas de afiliados, y es de notar que el número de consultas continúa reduciéndose. Sin embargo, los días de hospitalización por ingreso, a partir del 2005 cambiaron su tendencia al decrecimiento, ubicándose por encima del promedio de 1.88 del período.

El costo de las prestaciones en servicio de los programas EMA se distribuye de la siguiente forma:

Programa	%
Enfermedad	79.88
Maternidad	7.56
Accidentes	12.56

El costo creciente de los medicamentos y procedimientos empleados en el tratamiento de ciertas enfermedades catalogadas de catastróficas es motivo de preocupación. Entre ellas, el VIH-Sida, la esclerosis múltiple, el cáncer, la enfermedad renal crónica (hemodiálisis y diálisis peritoneal) y los procedimientos quirúrgicos de cardiología.

**Cuadro 9**  
**Relación de la producción de servicios EMA por número y tipo de derechohabientes**

Programa de Enfermedad										
Afiliados	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consultas por c/100 afiliados	357.89	371.87	359.40	343.80	316.36	324.34	313.50	306.06	290.64	314.94
Días de atención por paciente	26.68	31.93	32.00	25.11	24.74	27.40	27.35	25.20	24.68	26.42
Hospitalización por c/100 afiliados	4.6	5.2	5.0	4.7	4.5	4.6	4.9	4.9	4.7	4.6
Días de hospitalización por paciente	5.79	6.17	6.41	5.39	5.56	5.94	5.54	5.13	5.28	5.69
Pensionados										
Consultas por c/100 pensionados	137.92	131.91	146.40	149.41	168.55	199.80	231.68	248.04	258.97	264.40
Días por paciente	19.57	25.82	26.10	25.75	29.22	32.32	32.02	32.85	32.04	32.30
Hospitalización por c/100 pensionados	2.62	2.79	3.36	3.23	3.95	3.91	4.24	4.30	4.71	4.69
Días de hospitalización por paciente	7.48	9.26	7.76	7.96	7.39	8.26	7.56	7.63	6.80	6.88

Programa de Maternidad										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consultas por c/100 afiliados	46.00	49.20	42.20	39.53	38.06	43.08	36.52	35.02	33.78	32.01
Días de atención por paciente	12.51	11.58	10.34	9.93	8.72	8.77	8.54	8.43	8.41	9.49
Hospitalización por c/100 afiliados	6.25	6.13	5.70	5.15	4.65	5.52	4.61	4.34	4.21	4.36
Días de hospitalización por paciente	2.00	1.89	1.81	1.93	1.88	1.59	1.85	1.94	2.00	2.10

Programa de Accidentes											
Afiliados	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consultas por c/100 afiliados	59.1	63.2	62.4	61.0	50.6	52.1	49.4	45.1	45.2	45.2	44.4
Accidentes por c/100 afiliados	13.6	12.8	13.9	13.1	12.5	11.7	10.9	10.0	10.0	8.3	7.6
Hospitalización por c/100 afiliados	1.9	1.9	1.8	1.7	1.5	1.4	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3
Ingresos por accidente (%)	14	15	13	13	12	12	12	13	12	16	17
Días paciente de hospitalización	8.3	8.3	10.3	8.2	10.2	9.7	9.2	9.6	9.7	8.7	8.6
Pensionados											
Consultas por c/100 pensionados	6.70	9.52	8.51	9.62	10.72	12.54	12.47	12.58	12.67	12.67	14.04
Hospitalización por c/100 pensionados (%)	0.67	0.72	0.71	0.68	0.68	0.83	0.81	0.85	0.76	0.81	0.77
Días de hospitalización	11.2	12.8	12.4	11.1	12.5	11.2	10.7	10.3	11.6	10.3	10.8

**Cuadro 10**  
**Producción Global de los Programas EMA por Departamento Año 2009**

	Total			Enfermedad		Maternidad		Accidentes		No Clasificados	
	Consulta externa y emergencias	Egresos hospital.	No. de camas	Consulta externa y emergencias	Egresos hospital.	Consulta externa y emergencias	Egresos hospital.	Consulta externa y emergencias	Egresos hospital.	Consulta externa y emergencias	Egresos hospital.
<b>Total</b>	<b>4,804,344</b>	<b>160,244</b>	<b>2,232</b>	<b>3,596,662</b>	<b>72,530</b>	<b>330,922</b>	<b>48,241</b>	<b>382,753</b>	<b>11,207</b>	<b>494,007</b>	<b>28,266</b>
Guatemala	2,949,918	97,626	1,497	2,184,464	45,949	208,676	27,644	140,643	7,456	416,135	16,577
El Progreso	2,451	0	0	153	0	0	0	2,298	0	0	0
Sacatepéquez	68,977	13	0	59,381	6	3,557	7	6,029	0	10	0
Chimaltenango	54,252	2,552	10	39,578	1,347	39,578	1,347	6,111	36	1,843	0
Escuintla	549,125	23,090	216	380,717	2,119	380,717	2,119	79,197	82	53,004	11,636
Santa Rosa	12,375	19	8	56	0	56	0	12,319	19	0	0
Sololá	37,520	666	20	33,994	391	33,994	391	953	31	13	0
Totonicapán	15,182	183	3	12,841	119	12,841	119	349	3	0	0
Quetzaltenango	103,382	3,472	79	66,110	1,549	66,110	1,549	28,503	884	655	0
Suchitepéquez	263,238	11,695	137	211,977	7,422	211,977	7,422	25,903	587	8,346	53
Retalhuleu	94,697	3,014	52	76,757	2,193	76,757	2,193	12,399	272	2,385	0
San Marcos	65,055	2,402	33	38,855	1,055	38,855	1,055	19,623	696	544	0
Huehuetenango	56,630	2,065	6	47,280	1,137	47,280	1,137	6,154	127	24	0
Quiché	30,249	502	14	28,299	342	28,299	342	582	64	3	0
Baja Verapaz	32,138	370	22	28,613	284	28,613	264	1,243	42	0	0
Alta Verapaz	107,787	2,814	8	86,861	1,651	86,861	1,651	10,127	280	1,665	0
Petén	1,858	0	0	0	0	0	0	1,858	0	0	0
Izabal	140,058	5,261	48	118,019	4,301	118,019	4,301	13,156	369	5,012	0
Zacapa	91,255	1,257	29	80,533	910	80,533	910	7,010	90	28	0
Chiquimula	56,500	1,335	21	45,039	808	45,039	808	3,328	69	3,500	0
Jalapa	34,876	213	22	30,000	179	30,000	179	1,213	9	156	0
Jutiapa	36,821	1,695	7	27,135	768	27,135	768	3,745	91	684	0

Nota: En el Departamento de Guatemala se incluyen consultas institucionales y de servicios contratados.

El número de camas se refiere sólo a servicios institucionales

Fuente: IGSS, Informe de Labores 2009



### c. Gestión financiera.

Los programas EMA fueron originalmente diseñados como de reparto simple pero se fueron acumulando excedentes que pasaron a constituirse en una reserva técnica, dando lugar a un régimen de reparto modificado. Históricamente, ante la defección del Estado que incluso incumple las aportaciones que le corresponden como empleador, el EMA se ha financiado con las contribuciones patronales y de trabajadores, es decir, un 10% aplicado sobre la masa salarial imponible.

La masa salarial cotizante total distribuida por tipo de patrono, sea privado o Estado, ha tenido en el período 1997 a 2008 un incremento promedio anual del 9.8%. Este ritmo tiende a reducirse a partir del 2003, ubicándose en 7.9%. La recaudación observada se encuentra por debajo del 10% esperado, promediando una pérdida anual del 8.7% que es atribuida a mora en la contribución.

**Cuadro 11**  
**Tasas de Financiamiento del EMA sobre Salarios**

Programas EMA	Accidentes Común	Trabajador 1%
		Patrono 2%
	Accidentes de trabajo	Patrono 1%
		Estado 1%
	Enfermedad y Maternidad	Trabajador 2%
		Patrono 4%
Estado 2%		

**Cuadro 12**  
**Masa salarial cotizante al EMA por tipo de patrono y recaudación de contribuciones (millones de Q)**

Año	Patronos particulares	Estado	Total	Recaudación esperada	Recaudación observada
1997	11,063.9	1,856.4	12,920.2	1,292.0	1,010.2
1998	12,828.6	2,167.4	14,996.0	1,499.6	1,251.1
1999	14,267.2	2,535.4	16,802.6	1,680.3	1,419.0
2000	15,821.2	2,974.7	18,796.0	1,879.6	1,547.3
2001	17,225.7	3,479.9	20,705.6	2,070.6	1,716.2
2002	18,725.3	4,065.4	22,790.7	2,279.1	1,824.5
2003	20,005.3	4,294.3	24,299.5	2,430.0	2,084.8
2004	21,642.4	4,739.9	26,382.4	2,638.2	2,278.8
2005	23,544.3	4,471.5	28,015.7	2,801.6	2,467.9
2006	26,019.3	4,209.3	30,228.5	3,022.9	2,908.0
2007	28,690.9	4,547.2	33,238.1	3,323.8	3,185.4
2008	30,675.1	5,352.4	36,027.5	3,602.7	3,457.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IGSS, Boletines de Afiliación históricos 2008 y 2006 e Informes de Labores.

En el período 1999 y 2004 el EMA presenta resultados anuales negativos que se revierten en 2005 por un incremento de los ingresos como consecuencia de un mayor cumplimiento de los aportes estatales y una racionalización del gasto. Dentro de este último factor se cuentan una serie de procesos de modernización de la gestión administrativa que actúan sobre la eficiencia de los sistemas de control de la actividad de los servicios médicos y la

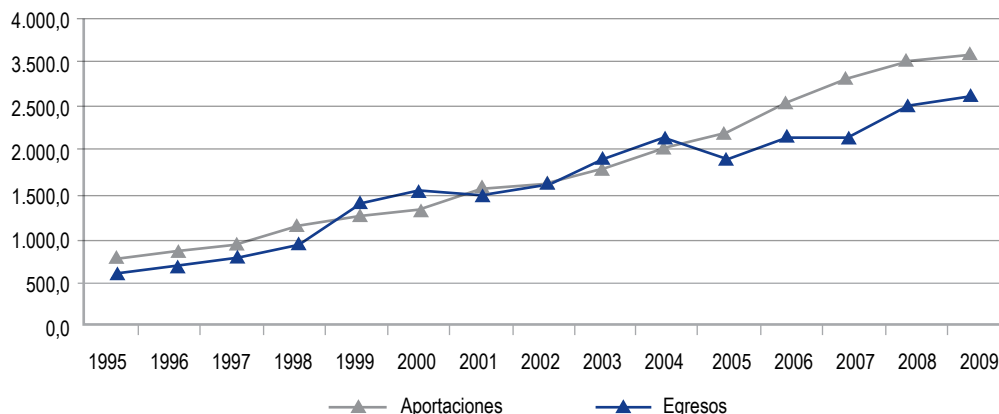
agilización de sus prestaciones así como sobre los medios de producción, recolección y análisis de la información de carácter tanto gerencial, dentro de las que se cuenta el control del portafolio de inversiones del Instituto, como de utilidad social. En líneas generales se trata de un sistema concentrado de información generada desconcentradamente en 237 unidades médicas y administrativas que es reunida electrónicamente, quedando plasmada en los reportes del SICOIN.

**Cuadro 13**  
**Resultados financieros del EMA 1995 – 2009 (quetzales)**

	Aportaciones	Egresos	SALDO
1995	792,489,037	685,393,479	107,095,558
1996	897,336,596	796,347,644	100,988,952
1997	1,010,160,606	908,080,323	102,080,283
1998	1,251,116,465	1,067,763,287	183,353,178
1999	1,419,035,779	1,577,527,986	-158,492,207
2000	1,547,293,095	1,724,719,342	-177,426,247
2001	1,716,198,058	1,742,189,927	-25,991,869
2002	1,824,486,466	1,829,229,264	-4,742,798
2003	2,084,827,106	2,166,806,084	-81,978,978
2004	2,278,848,790	2,392,765,862	-113,917,072
2005	2,467,923,072	2,194,862,291	273,060,781
2006	2,908,010,661	2,431,949,911	476,060,751
2007	3,185,433,222	2,484,253,739	701,179,483
2008	3,457,361,501	2,824,147,647	633,213,853
2009	3,538,280,385	3,023,062,684	515,217,701

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IGSS, Informes de Labores

**Gráfico 1**  
**Evolución de resultados EMA 1995 – 2009 (millones de Q)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IGSS, Informes de Labores

Los reportes en el SICOIN permiten desde el 2004 un mayor grado de desglose de los ingresos y egresos presentados habitualmente en los informes anuales de labores. De esta forma puede apreciarse los efectos sobre los ingresos del mayor aporte del Estado como patrón y en el financiamiento de la atención médica a sus jubilados y pensionados, y los ingresos por productos financieros de la reserva técnica.

Por el lado de los egresos, se dimensiona el peso de los gastos administrativos centrales, que se sitúan próximos al 12%, el costo de los servicios médicos y las prestaciones en dinero. Merece destacarse importantes inversiones en infraestructura de servicios y equipamiento que no se realizaban, o eran muy esporádicas y de mínima cuantía, desde por lo menos el año 1993.

**Cuadro 14**  
**Reporte desglosado de ingresos y egresos del EMA 2005 – 2009 (millones de Q)**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total de Ingresos</b>	<b>2,467.9</b>	<b>2,908.0</b>	<b>3,185.4</b>	<b>3,457.4</b>	<b>3,538.3</b>
Ingresos no tributarios	62.1	73.5	78.0	94.2	110.1
Contribuciones a la seguridad social	2,356.7	2,783.4	3,056.8	3,227.6	3,294.1
Otras rentas de la propiedad	17.1	12.3	11.6	12.9	16.2
Transferencias corrientes*	32.0	38.8	38.9	122.6	117.9
<b>Total de egresos</b>	<b>2,212.4</b>	<b>2,431.9</b>	<b>2,484.3</b>	<b>2,824.1</b>	<b>3,023.1</b>
Presupuesto de funcionamiento					
Actividades centrales	238.0	279.2	336.0	337.0	361.3
Infraestructura en Atención Médica y Previsión Social	7.8	7.2	104.0	115.5	162.3
Servicios de atención médica	1,733.7	1,917.1	1,966.6	2,351.1	2,643.0
Prestaciones de seguridad social	220.9	231.1	251.7	272.9	260.9
Partidas no asignables a programas	10.5	8.2	8.7	9.9	10.3
Operaciones patrimoniales**	1.6	-10.8	-182.8	-262.2	-414.7
<b>Superávit presupuestario sin rentas de la propiedad</b>	<b>255.5</b>	<b>476.1</b>	<b>701.2</b>	<b>633.2</b>	<b>515.2</b>
<b>(+) Intereses (Rentas de la propiedad)</b>	<b>210.3</b>	<b>213.3</b>	<b>268.9</b>	<b>341.5</b>	<b>434.8</b>
<b>Superávit Presupuestario</b>	<b>465.8</b>	<b>689.4</b>	<b>970.1</b>	<b>974.7</b>	<b>950.0</b>

\* Aportes del Estado para atención médica de Clases Pasivas

\*\* Las operaciones patrimoniales corresponden a la diferencia entre los gastos según Estado de Resultados y la Ejecución Presupuestaria.

Fuente: Informe de Labores 2004 a 2009, elaborados con reportes del SICOIN.

### c. Proyección actuarial 2008

La proyección actuarial realizada al 31 de diciembre del 2008 emite conclusiones sobre la vigencia de la tasa de cotización de los programas EMA. El análisis comienza por valorar los resultados de cada uno de los programas en función de los costos incurridos por la demanda observada de servicios en ese año y su relación con las aportaciones. Para la estimación de ingresos se calculó una recaudación sobre el 93% de la masa salarial y considerando previsible la continuación de los aportes realizados por Estado en los últimos años para la atención de pensionados de las Clases Pasivas. Tomando en cuenta que la principal variable es el costo generado por las unidades de atención médica, los gastos administrativos fueron descontados dando por resultado un gasto total de éstas de Q2,453.1 millones.

**Cuadro 15**  
**Costo de la atención médica según cada riesgo**

Concepto	Consultas Q.	Hospitalización Q.	Totales Q.
Accidentes	108,978,537.31	190,238,796.58	299,217,333.89
Enfermedad	1,369,883,540.64	600,408,189.76	1,970,291,730.41
Maternidad	47,803,026.96	135,770,076.40	183,573,103.36
<b>Totales</b>	<b>1,526,665,104.91</b>	<b>926,417,062.74</b>	<b>2,453,082,167.66</b>

Fuente: IGSS. Valuación actuarial 2008

Del cuadro 15 resulta que el programa de Enfermedad origina el 80.3% del gasto, seguido de Accidentes con el 12.2% y Maternidad con el 7.5% mientras en consultas se realiza el 62.2% del gasto y en hospitalización el 37.8%.

La mayor proporción del gasto lo constituyen la compra de materiales y suministros y los gastos en personal, por lo que se los relaciona con las respectivas tendencias de crecimiento de los días paciente y las consultas atendidas. El gasto en materiales y suministros es el más relevante en los costos del programa EMA, seguido en importancia por los gastos personales y de un tercer renglón de gastos no personales.

**Cuadro 16**  
**Índice de crecimiento de la cobertura y los principales componentes del gasto (%)**

Año	Cobertura	Servicios prestados		Materiales y suministros	Servicios personales	Servicios no personales
		Consultas	Día-paciente			
2003	20.26	10.68	8.08	6.70	23.00	9.27
2004	3.13	7.29	6.54	21.30	1.80	18.41
2005	1.25	2.10	0.67	-22.50	3.37	10.24
2006	2.36	2.07	1.70	11.70	9.90	10.68
2007	4.71	0.02	-1.91	3.36	3.09	17.64
2008	-0.07	4.19	0.56	33.80	4.28	8.83

Fuente: IGSS. Valuación actuarial 2008

En la evolución del crecimiento del gasto influyen factores de incidencia cíclica como los aumentos de sueldo al personal y la compra masiva de medicinas para varios años, por lo que un análisis más objetivo es comparar gastos promedio de los últimos 4 años.

**Cuadro 17**  
**Crecimiento de los ingresos y gastos de los programas EMA**

Año	Crecimiento anual %	
	Ingresos	Gasto
2005	7.70	-7.50
2006	16.55	9.92
2007	10.67	2.15
2008	10.00	13.70
Promedio	11.23	4.57

Fuente: IGSS. Valuación actuarial 2008



Una larga serie de indicadores y relaciones porcentuales fueron utilizados como base de cálculo para realizar proyecciones, entre las que se puede resaltar:

**Cuadro 18**  
**Selección de tasas e indicadores utilizados en la proyección actuarial 2008**

Año	2008	2021
Crecimiento de la tasa de cobertura	-0.7%	-0.7%
Crecimiento anual del salario medio	5.01%	4.50%
Tasa de crecimiento de los pensionados de IVS y Accidentes	2%	3%
Tasa de crecimiento de los pensionados de clases pasivas	4%	4%
Factor de crecimiento de accidentes por afiliado	-0.5%	-0.5%
Factor de crecimiento de consultas esperadas por afiliado en maternidad	-0.1%	-0.1%
Factor de crecimiento de días paciente por afiliado en maternidad	0.5%	0.5%
Consultas esperadas por cada afiliado, en enfermedad	3.14	2.72
Crecimiento de la frecuencia de consultas por afiliado	-0.5%	-0.5%
Crecimiento de la frecuencia de consultas por pensionado	0.5%	0.5%
Días estancia esperados por afiliado en enfermedad	0.2642	0.2468
Costos medios de una consulta y días paciente en enfermedad, maternidad y accidentes		
Tasa de rendimiento de las reservas EMA	7.5%	7.5%

Fuente: IGSS. Valuación actuarial 2008

Los programas de Accidentes y de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, están contribuyendo a la formación de una reserva específica para la atención médica de sus pensionados con el objetivo de que con los rendimientos de esta reserva se financie parcialmente la atención médica de los mismos. Los productos de esta reserva quedan integrados en el total de la renta de la propiedad de dichos programas y mientras no sean consumidos pasan a formar parte del superávit y por lo tanto de las reservas de estos programas. En esta forma se resarce parcialmente a los programas de salud los gastos derivados de la atención médica a estos pensionados.

Existe una menor presión sobre las nóminas salariales de los afiliados a futuro debido a que menos del 50% del costo de la atención médica prestada a los pensionados se financió en el 2008 con los aportes de los afiliados y se espera que en el 2009 los rendimientos de la reserva específica para la atención médica que se presta a los pensionados del IGSS cubra un 56% de sus costos. En lo que corresponde a los costos de la atención médica de los pensionados por el sistema de Clases Pasivas del Estado, el aporte del Estado en

el año 2008 cubrió el 60% de dichos costos, quedando un remanente no cubierto que debe ser solventado por los programas EMA.

En los resultados de la valuación actuarial se observa que la prima requerida por el Programa de Protección Relativa a Accidentes en General en el 2008 fue de 1.19%, considerablemente más baja que la vigente del 4%, mientras que en el Programa de Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad la tasa de financiamiento requerida fue de 6.90%, más alta que la vigente del 6%, con lo que el costo total se ubica por debajo del 10% de cotizaciones sobre salarios dejando un superávit técnico de 1.91%.

En la proyección realizada con base en la cobertura de afiliados y pensionados, se observa que de mantenerse el gasto en niveles proporcionales al crecimiento de los afiliados y de su salario cotizante promedio y al aumento de precios, la prima de financiamiento de los dos programas en conjunto perdería vigencia, superando el 10%, recién en el año 2020.

**Cuadro 19**  
**EMA. Costo total para afiliados y pensionados (millones de quetzales)**

Año	Costo Total para Afiliados y Pensionados			Costo en % de los salarios		
	Accidentes	Enfermedad y Maternidad	Total	Accidentes	Enfermedad y Maternidad	Total
2008	395.86	2,336.57	2,732.43	1.19	6.90	8.09
2009	430.33	2,486.93	2,917.26	1.19	6.92	8.11
2010	465.61	2,783.25	3,248.85	1.21	7.03	8.24
2011	503.95	3,039.75	3,543.70	1.21	7.18	8.39
2012	545.63	3,320.18	3,865.81	1.24	7.34	8.58
2013	590.94	3,626.80	4,217.74	1.25	7.50	8.75
2014	640.20	3,962.09	4,602.29	1.26	7.67	8.93
2015	693.74	4,328.77	5,022.52	1.28	7.84	9.12
2016	751.95	4,729.83	5,481.79	1.29	8.02	9.31
2017	815.24	5,168.54	5,983.78	1.31	8.20	9.51
2018	884.05	5,648.48	6,532.53	1.34	8.39	9.73
2019	958.88	6,173.59	7,132.47	1.35	8.59	9.94
2020	1,040.25	6,748.19	7,788.44	1.37	8.80	10.17
2021	1,128.72	7,376.83	8,505.56	1.40	9.01	10.41

Fuente: IGSS. Valuación actuarial 2008

### 3. Programas previsionales

La Ley Orgánica del IGSS establece que todos los guatemaltecos y las guatemaltecas que participan en los procesos productivos están obligados a contribuir, de forma proporcional a sus ingresos, al sostenimiento del régimen de seguridad social y tienen derecho de recibir beneficios para sí mismos y sus familias.

El Programa de Pensiones por riesgos de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) es el segundo pilar constituyente del IGSS. Establecido en febrero de 1977, con cobertura nacional, siendo de carácter obligatorio la afiliación de todos los trabajadores asalariados en empresas que den ocupación a más de 3 personas. El programa también cubre los empleados estatales que son pagados por el sistema de planillas y no están cubiertos por el régimen de Clases Pasivas del Estado. La afiliación es voluntaria para aquellos trabajadores que han dejado de ser contribuyentes obligatorios después de haber contribuido al menos por un año durante los últimos 36 meses.

El IVS se trata de un régimen de prima media escalonada de capitalización parcial y beneficio definido. El esquema contributivo se basa en porcentajes determinados sobre las nóminas salariales con aportación tripartita entre trabajadores, patronos y Estado. Los excedentes anuales entre ingresos y egresos se integran a la reserva técnica del programa con cuyos productos financieros se garantiza el equilibrio del sistema. Condición básica es que el costo de las pensiones otorgadas no sobrepase los ingresos, con dos puntos de equilibrio: los ingresos por cuotas de contribución y los ingresos totales resultantes de la adición de los intereses generados por la inversión fiduciaria de la reserva. Cuando se alcanza el primer punto de equilibrio el sistema se encuentra en peligro porque a partir de allí deja de crecer la reserva y por ende sus productos. De donde el porcentaje con que los gastos son cubiertos por las aportaciones es un indicador de fundamental importancia.

El IVS ya tocó en su corta existencia el primer punto de equilibrio, obligando en el año 2000 a la realización del primer ajuste de las contribuciones, pasando de 4.5% a 5.5%. Por supuesto que el gran infractor del esquema contributivo ha sido el Estado, que sólo en los dos últimos períodos de gobierno ha desembolsado cantidades mínimas sobre lo solicitado, acumulando una deuda que a julio del 2010 ascendía a los Q16,838.2 millones.

**Cuadro 20**  
**Porcentajes de cotización del 2º escalón del IVS**

Invalidez, Vejez y Sobrevivencia	Trabajador 1.83%	5.5%
	Patrono 3.67%	
	Estado, 25% sobre el monto de las pensiones	

Fuente: Elaboración propia.

#### a. Descripción.

**Invalidez.** Tienen derecho a pensión por Invalidez, los asegurados que sean declarados Inválido por el Departamento de Medicina Legal y Evaluación de Incapacidades, quien fijará el primer día de establecida la discapacidad, ya sea esta total o gran invalidez. Se considera Total la invalidez que incapacite para obtener una remuneración mayor del 33% de la que percibe habitualmente un trabajador sano, con capacidad, categoría y formación profesional análoga. Se considera Gran Invalidez cuando el asegurado esté incapacitado para obtener una remuneración y necesite permanentemente la ayuda de otra persona para efectuar los actos de la vida ordinaria.

Para acceder a este derecho se debe tener acreditados 36 meses de contribución como única condición, según Acuerdo de Junta Directiva de octubre 2005 derivado de la resolución de la Corte de Constitucionalidad que dejó sin efecto el aumento de la edad requerida para el retiro y los siguientes requisitos establecidos en marzo del 2003:<sup>9</sup>

- 36 meses de contribución en los 6 años inmediatamente anteriores al primer día de invalidez, si tiene menos de 45 años de edad.

- 60 meses de contribución en los 9 años inmediatamente anteriores al primer día de invalidez, si tiene 45 a menos de 55 años de edad.
- 120 meses de contribución en los 12 años inmediatamente anteriores al primer día de invalidez, si tiene 55 años de edad o menos de una escala gradual de edades entre 60 y 65 años.

**Vejez.** Por la misma razón los requisitos vigentes para acceder a una pensión por vejez son la acreditación de por lo menos 180 meses de contribución y haber alcanzado la edad de 60 años, quedando sin efecto la escala de edades de retiro contenidas en el primitivo artículo 15 del Acuerdo 1124:<sup>10</sup>

- 62 años de edad a partir del 1 de enero del 2003
- 63 años de edad a partir del 1 de enero del 2004
- 64 años de edad a partir del 1 de enero del 2006
- 65 años de edad a partir del 1 de enero del 2008

**Sobrevivencia.** Tienen derecho a pensión los beneficiarios por fallecimiento del asegurado cuando:

- A la fecha de su fallecimiento el asegurado tenga acreditados por lo menos 36 meses de contribución en los seis años inmediatamente anteriores, y
- A esa fecha el fallecido hubiere tenido derecho o estuviera disfrutando de pensión de Vejez.

**Monto de las pensiones.** La pensión de Invalidez Total es equivalente al 50% del promedio de las remuneraciones obtenidas en los últimos 5 años (remuneración base) más 0.5% por cada período de 6 meses de contribución que el afiliado haya acumulado en exceso sobre los primeros 120 meses. A esto se agrega un 10% al monto resultante por cada una de las cargas familiares siguientes:

<sup>9</sup> IGSS, Informe de Labores 2004.

<sup>10</sup> Artículo suspenso provisionalmente por la Corte de Constitucionalidad en diciembre de 2004, fallo que quedó en firme en octubre de 2005.

- La esposa o conviviente. El varón, para ser considerado carga familiar, debe estar totalmente incapacitado para el trabajo.
- Los hijos, propios o adoptados, solteros menores de 18 años
- Los hijos, propios o adoptados, mayores de 18 años incapacitados para el trabajo
- Los hijos por nacer, a partir de su nacimiento
- La madre del pensionado que dependa económicamente de él y el padre que esté permanentemente incapacitado para el trabajo.

La pensión de Gran Invalidez es igual a la de Invalidez Total más un 25% sobre el monto que resulte de las disposiciones anteriores. Las pensiones por invalidez deben renovarse anualmente, siempre que no se trate de una Gran Invalidez, y terminan por recuperación de la capacidad de trabajo o por fallecimiento. La pensión por invalidez se transforma en pensión por vejez al alcanzar el pensionado la edad de retiro por vejez.

La pensión por Vejez se calcula en la misma forma que la pensión por Invalidez Total. En ningún caso, sea por invalidez o por vejez, el monto de la pensión superará el 80% de la remuneración base, y la remuneración base no puede ser superior a Q6,000.00

En las pensiones a sobrevivientes se toma como base la que percibía el causante excluyendo las asignaciones familiares y se prorratea su monto a razón de:

- 50% para la viuda o si es viudo totalmente incapacitado para el trabajo
- 25% para cada hijo
- 50% para cada hijo huérfano de padre y madre
- 25% para cada uno de los padres

Se establece un mínimo para las pensiones por Invalidez y Vejez y también cuando se trata de Sobrevivientes de asegurados con una pensión mínima pero cuando la sumatoria de éstas supera ese mínimo se reducen proporcionalmente.

## b. Prestaciones en dinero

A pesar de que en el 2007 se llevó a cabo, después de muchos años, una depuración del padrón de pensionados, de donde resultó una significativa reducción del número, un análisis de su evolución histórica indica que alrededor del 53% de los pensionados corresponde al programa de sobrevivientes, un 38% a pensionados por vejez y un 9% a razones de invalidez. Dentro de la categoría de sobrevivientes predomina ampliamente el grupo de cónyuges, esposas o convivientes, que es por lo menos la mitad del total, seguido por el de hijos con un 33% y finalmente los padres que representan alrededor del 16%.



**Cuadro 21**  
**Evolución del número de pensionados del IVS**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total</b>	<b>127,881</b>	<b>131,338</b>	<b>134,883</b>	<b>137,503</b>	<b>142,748</b>	<b>141,401</b>	<b>145,151</b>	<b>133,921</b>	<b>135,115</b>	<b>136,975</b>
Invalidez	12,102	11,095	12,434	12,618	12,875	12,563	12,612	11,588	11,461	11,619
Vejez	48,387	49,803	51,407	51,937	54,637	53,026	55,703	51,644	53,306	54,039
Sobreviviente	67,392	70,440	71,042	72,948	75,236	75,812	76,836	70,689	70,348	71,317

Fuente: IGSS. Informe de Labores.

En términos del gasto en efectivo, las pensiones por vejez consumen el 63% del promedio de las prestaciones mientras que las de sobrevivencia sólo ocupan el 25.8% y las de invalidez un 7%. Por su parte, el cuestionado bono navideño instituido en el 2002 pierde rápidamente incidencia presupuestaria: si en el 2003 significó un 6.5% del total de las prestaciones, en el 2008 apenas alcanzó a ser un 3.6%. La cuota mortuoria que es integrante de todos los programas del IGSS tiene un peso insignificante.

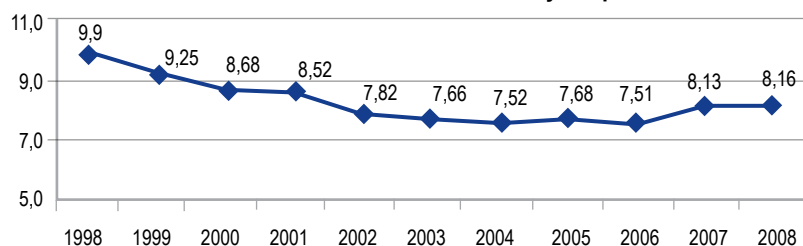
**Cuadro 22**  
**Costo de las pensiones por tipo de riesgo (millones de Q)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Total</b>	518.0	608.7	701.8	717.9	767.6	803.5	935.7	1,027.0	1,136.3
Invalidez	50.8	48.9	50.3	52.6	77.6	51.8	57.7	61.4	59.5
Vejez	330.8	392.7	470.6	422.8	442.0	479.7	591.1	667.9	747.2
Sobreviviente	135.5	165.7	179.1	195.3	200.4	222.4	235.3	245.1	286.6
Cuota mortuoria	0.9	1.1	1.8	0.5	1.1	1.9	2.0	1.9	1.9
Bono Navideño	-	-	-	46.6	46.6	47.7	49.6	51.0	41.1

Fuente: IGSS. Informe de Labores. El informe de Labores 2009 sólo informa el número de pensionados y el gasto total en que se incurrió (Q1,295.4 millones) sin desglosarlo por tipo de riesgo

Por la misma depuración del padrón no se conoce a ciencia cierta cómo ha evolucionado la relación entre afiliados activos y pasivos. De todas formas queda latente la impresión de que se deterioró bastante rápidamente aunque sí se puede afirmar que el programa tiene un cierto margen, aunque no demasiado amplio para enfrentar la relación crítica de 6 activos por pasivo, donde se prenden las luces de alarma sobre la sostenibilidad del régimen.

**Gráfico 2**  
**Evolución de la relación entre afiliados activos y los pasivos del IVS**



Fuente: IGSS. Informe de Labores.

Las prestaciones del IVS se calculan en función de la remuneración base surgida de un promedio de los salarios devengados en los últimos 5 años antes del retiro y en consecuencia son una función directa de los bajos niveles salariales predominantes en el mercado de trabajo. Como ya fuera señalado, la tasa de sustitución, es decir el monto que se otorga con relación a la remuneración base, es del 55%. Las variaciones originadas por el cómputo de las cargas familiares, con las que puede llegar a una tasa de sustitución hasta del 80%, particularizan el promedio mensual recibido por cada pensionado, pero si hacemos abstracción de esta variable, lo que se comprueba es la extrema exigüidad del monto de las pensiones pagadas por el IGSS, siempre muy por debajo del 50% del salario mínimo y del precio de una canasta básica alimentaria.

**Cuadro 23**  
**Promedio mensual de las pensiones del IVS**  
**en relación con la CBA y el salario mínimo**  
**(quetzales)**

Año	Canasta Básica Alimentaria	Salario mínimo no agrícola	Promedio mensual pensiones IVS
1998	1,158.9	591.3	264.0
1999	1,181.7	650.4	300.7
2000	1,176.1	715.5	311.1
2001	1,159.3	1,080.1	356.5
2002	1,282.5	1,150.0	400.2
2003	1,293.9	1,276.0	401.6
2004	1,416.7	1,440.1	413.6
2005	1,499.2	1,440.1	437.1
2006	1,502.3	1,559.2	495.9
2007	1,664.8	1,624.6	589.9
2008	1,976.1	1,705.0	646.9
2009	1,897.3	1,983.3	727.5

Fuente: IGSS, elaborado con datos del INE, Ministerio del Trabajo, evaluación actuarial de Fabio Durán-Valverde (2002) e Informes de Labores del IGSS. Incluye aguinaldo pero no incluye el Bono Navideño.

El cuadro 20 lleva a la conclusión que la gran mayoría de pensionados, un estimado del 80%, cuenta con una pensión mínima o cercana al mínimo, que hasta julio del 2008 se situaba en 340 quetzales. En el cuadro 21 se presenta una relación de pensiones mensuales promedio por tipo de riesgo, donde se observan algunas

fluctuaciones que pueden ser explicadas como consecuencia de la actualización del registro de pensionados o la aplicación del bono navideño pero hay otras que de las que sólo el Departamento Actuarial no podría dar razón. De todas formas y aparte de posibles inexactitudes en los datos, sirve para demostrar el fondo de la cuestión.

Aquí cabe anotar que por reglamento las pensiones deberían ser revalorizadas anualmente. Entre 1990 y 2001 tuvieron lugar 7 revalorizaciones en períodos de 1 a 3 años, alcanzando a un monto de 300 quetzales. En el 2004 el mínimo fue llevado hasta 340 y hasta el año pasado no se ha movido.

El aumento acordado en julio del 2008 llevó la pensión mínima a Q440, otorgando un aumento de Q100 a las pensiones por debajo de Q676 y un 10% a las superiores, aunque un 5% del aumento se descuenta con destino al financiamiento de los servicios de salud de los pasivos. Además, esta medida contiene la originalidad de que el Estado financia una parte del costo a cuenta de la deuda que mantiene con el IGSS.

Sólo a partir del 2006 en los Informes de Labores se comienza a hacer referencia a uno de los procesos críticos del IVS y objeto a la vez de críticas habituales a su funcionamiento como es la lenta resolución de las solicitudes de pensión, que podían demorarse por varios años. En ese 2006 se da cuenta de una presa de 17,548 expedientes, entre los que se cuentan los acumulados en el 2005 a causa de la resolución de la Corte de Constitucionalidad que derogó el incremento de la edad de pensionamiento decretado en 2004. Fueron resueltos 11,523 expedientes, dejando un resto de 6,025, pero se indica que un 32% de las solicitudes presentadas ese año fueron tramitadas en menos de 6 meses.

En el 2007 se presentaron 8,634 solicitudes nuevas, que sumadas a los 7,993 expedientes de la presa acumulada da un total de 16,627 de las cuales se resolvieron 10,310. Se informa que el porcentaje de las nuevas solicitudes resueltas dentro de los primeros 6 meses alcanzó al 27%.

**Cuadro 24**  
**Estimación de montos promedio de las pensiones del IVS desglosadas por tipo de riesgo**

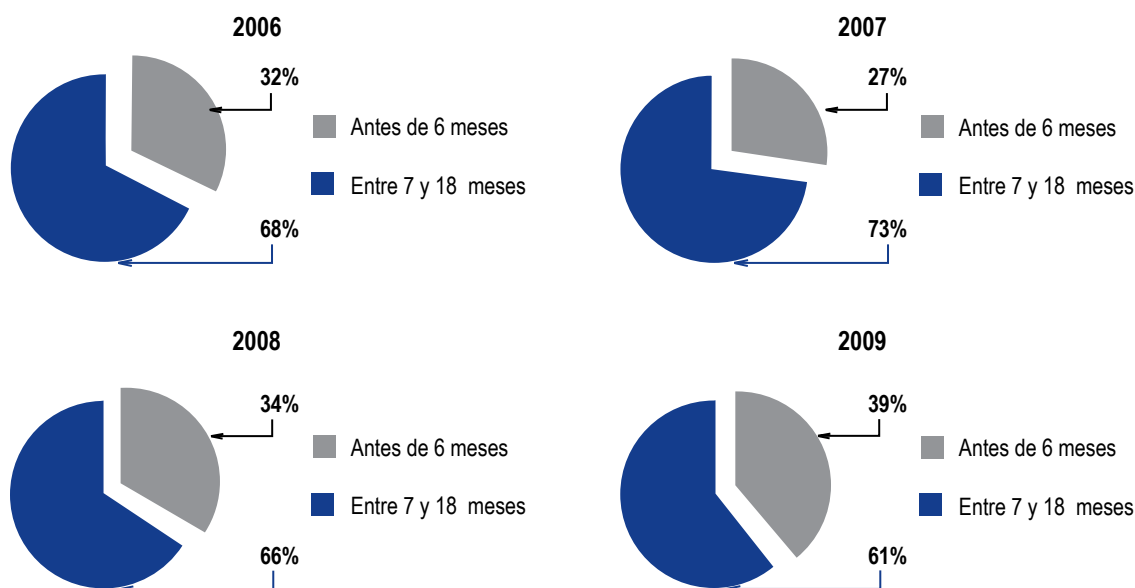
Año	No. de pensiones de vejez	No. de pensiones por invalidez	No. de pensiones de sobrevivencia	Monto mensual por vejez (miles de Q)	Monto mensual por invalidez (miles de Q)	Monto mensual por sobrevivencia (miles de Q)	Promedio mensual por vejez (Q)	Promedio mensual por invalidez (Q)	Promedio mensual por sobrevivencia (Q)
2000	48,387	12,102	67,392	25,443.9	3,907.6	10,426.5	525.8	322.9	154.7
2001	49,803	11,095	70,440	30,228.0	3,764.0	12,746.6	607.0	339.3	181.0
2002	51,407	12,434	71,042	29,841.2	7,042.4	13,448.3	580.5	566.4	189.3
2003	51,937	12,618	72,948	32,521.0	4,046.7	15,024.7	626.2	320.7	206.0
2004	54,637	12,875	75,236	35,910.8	6,160.4	16,832.4	657.3	478.5	223.7
2005	53,026	12,563	75,812	35,482.8	8,043.0	17,911.9	669.2	640.2	236.3
2006	55,703	12,612	76,836	40,690.3	8,301.5	18,629.1	730.5	658.2	242.5
2007	51,644	11,588	70,689	42,911.7	4,725.6	18,850.8	830.9	407.8	266.7
2008	53,306	11,461	70,348	47,286.7	8,068.8	18,532.2	887.1	704.0	242.5

Fuente: Elaborado con datos de Informes de Labores del IGSS.

Al inicio del año 2008 la presa de expedientes pendientes de resolver fue de 7,462, de los cuales se evacuaron durante en el año 6,279. Ese mismo año ingresaron otras 9,863 solicitudes nuevas, de las cuales se resolvieron 3,515, quedando pendientes de resolver un 64% que se sumaron al saldo de 1,183 acumulados con anterioridad. Un 34% de los expedientes ingresados ese año fueron resueltos dentro de los 6 meses.

Durante el año 2009 se otorgaron 10,390 pensiones y el 39% de las resoluciones fueron emitidas en menos de 6 meses, con lo que se demuestra avances. Pero es preciso señalar que no se aporta información sobre el número de solicitudes que anualmente no son admitidas por no ajustarse a los requisitos exigidos y cuáles eran sus carencias.

**Gráfico 3**  
**Gráfico 3.- Evolución reciente del tiempo de resolución de solicitudes de pensión**



Fuente: IGSS. Informe de Labores 2006 a 2009.

Se relatan esfuerzos actuales para corregir un defecto que tiene una larga historia y multitud de ingredientes relacionados con un entorno político y socioeconómico donde la seguridad social no fue prioridad. Desde el punto de vista institucional ese marco se manifestó durante mucho tiempo en la supeditación del seguro social al poder político y el irrespeto a su autonomía. A lo que se agrega la histórica inoperancia tutelar del Ministerio del Trabajo, eterna cenicienta de la administración pública que incluso estuvo a punto de desaparecer como ministerio a fines de los años '90.

El objetivo de reponer ingresos a la mayor brevedad al afiliado que se retira de la vida activa demanda un esfuerzo largo y sostenido. Si aún hoy el trabajador no tiene asegurada su efectiva afiliación por más que mensualmente se le descuenta para el IGSS es de imaginar las vicisitudes que pasa alguien que debe certificar contribuciones durante 15 o más años y el cálculo correcto de la remuneración base sobre la que se basa el monto de su pensión.

Es importante valorar los instrumentos incorporados para la realización de ese objetivo en beneficio de las nuevas generaciones de afiliados pero es necesario implementar un sistema expedito de información, investigación y reclamo judicial que lo haga accesible a los solicitantes actuales.

**c. Gestión financiera**

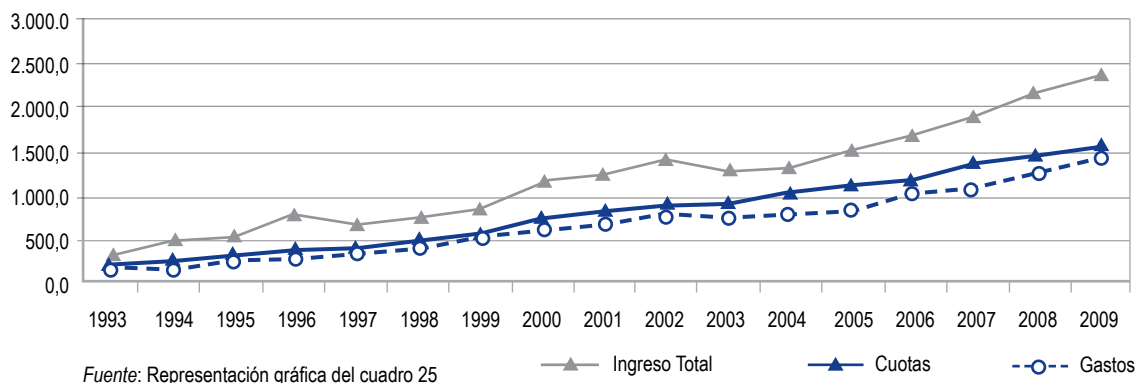
Como antecedentes de la situación actual debe mencionarse los factores políticos que conspiraron contra una mayor acumulación de reservas técnicas y los ingresos totales del programa. Entre ellos se cuentan las concesiones realizadas al inicio de sus operaciones al reconocer derechos de retiro sin las contribuciones requeridas, por lo que la producción temprana de gastos redujo la acumulación inicial de reservas. Posteriormente, la obligación que durante varios años se le impusiera al IGSS de mantener sus reservas en bonos del Tesoro de bajo rendimiento, no indexados.

**Cuadro 25**  
**Evolución financiera 1993 – 2009 y relaciones de ingresos y gastos del IVS (millones de Q. y porcentajes)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingreso total	313.6	474.0	549.4	801.4	687.4	762.3	886.6	1,174.5	1,230.1	1,420.8	1,304.3	1,331.4	1,514.9	1,698.4	1,918.8	2,183.5	2,389.4
Cuotas	236.4	281.0	341.5	390.1	427.1	481.5	559.2	745.1	796.9	877.7	941.0	1,014.2	1,108.5	1,216.6	1,353.8	1452.7	1484.2
Gastos	180.3	228.1	276.7	339.0	377.3	451.0	555.5	620.3	704.3	805.2	758.1	815.7	863.9	1,015.1	1,096.7	1,262.2	1,445.7
Reserva	907.4	1,155.8	1,384.1	1,571.9	2,189.1	2,609.2	2,840.8	3,330.7	4,081.7	4,502.2	5,098.6	5,619.6	6,177.7	6,808.4	7,682.8	8,603.1	9,446.0
Relación gastos / ingresos	57.5	48.1	50.4	42.3	54.9	59.2	62.7	52.8	57.3	56.7	58.1	61.3	57.0	59.8	57.2	57.8	60.5
Relación cuotas / ingresos	75.4	59.3	62.2	48.7	62.1	63.2	63.1	63.4	64.8	61.8	72.1	76.2	73.2	71.6	70.6	66.5	62.1
Relación gastos / cuotas	76.3	81.2	81.0	86.9	88.3	93.7	99.3	83.3	88.4	91.7	80.6	80.4	77.9	83.4	81.0	86.9	97.4
Cociente de reserva	5.0	5.1	5.0	4.6	5.8	5.8	5.1	5.4	5.8	5.6	6.7	6.9	7.2	6.7	7.0	6.8	6.5

Fuente: Elaboración propia con datos de Fabio Durán-Valverde para el período 1993 – 2000, informes estadísticos IGSS y valuación actuarial 2008

**Gráfico 4**  
**Evolución de resultados EMA 1995 – 2009 (millones de Q)**



Otros factores decisivos son la supeditación administrativa a decisiones políticas que en el pasado al tiempo que desconocían la autonomía del Instituto lo privaron de una conducción estable y profesional capaz de eficientar sus recursos técnicos, financieros y humanos. Pero por sobre todo predominan las condiciones de un mercado de trabajo de bajos salarios y un alto nivel de informalidad magnificado por la evasión de las normas legales de afiliación y la generalización de formas contractuales no contributivas.

Dentro de este marco, el comportamiento de las variables de ingresos y gastos entre 1993 y 2009 se ha mantenido equilibrado, aunque no con un margen muy holgado. Los ingresos por cuotas absorbieron en promedio el 85.5% de los gastos, constituyéndose en el 65.9% de los ingresos totales y los gastos dieron cuenta del 53.6% de los ingresos.

La primera parte del período se desarrolló dentro de un equilibrio sumamente estrecho: los gastos consumieron el 86.7% de los ingresos por cuotas y el 53.6% de los ingresos totales al tiempo que los ingresos por cuotas representaban el 62.0% del ingreso total. La relación entre gastos e ingresos cuotas se fue deteriorando en forma rápida como lo demuestra el hecho de que si en 1993 de cada Q100 ingresados se gastó Q76.3, en 1999 fueron necesarios Q99.3. En consecuencia, al contraerse los resultados de operación anuales tam-

bién se redujeron los saldos con que se engrosan las reservas. Sin embargo, en 1996 se observa un pico de los ingresos que pudiera deberse al logro de un rendimiento excepcional de las reservas. Finalmente, al igualarse los gastos con los ingresos por cuotas, se hizo necesaria la primera corrección del régimen que consistió en el aumento de un punto de la cuota de cotización, pasando de 4.5% a 5.5%.

En el período 2000 a 2009 se mantuvo el equilibrio y con algún margen mayor de maniobra, aunque con oscilaciones de los parámetros financieros que requieren alguna justificación. Por ejemplo, 3 años después del ajuste de las contribuciones el consumo del ingreso por cuotas por gastos alcanzó al 91.7%. Pero a partir del 2003 comienza un período de reducción de los gastos que hace que en el 2005 sólo sea consumido un 77.9% de los ingresos por cuotas y un 57% de los ingresos totales. Hay además un constante incremento del total de ingresos, de forma que en el 2008 sólo un 57.8% se debe a cuotas. En el 2009 ese porcentaje se acrecienta hasta 60.5% pero en este caso no es una relación destacable porque resulta de una disminución del ritmo de crecimiento de las contribuciones.

El cociente de reserva, es decir la cantidad de años que puede cubrir la reserva, tendió a ensancharse luego del ajuste del año 2000 alcanzando en promedio a los 6.5 años.

El manejo de las inversiones y el gobierno del aparato administrativo son factores de capital importancia sobre los niveles de ingresos y gastos. En el primer aspecto influyen tanto las tasas de interés como el porcentaje de las reservas invertidas y es de anotar las fluctuaciones observadas en los ingresos entre los años 2000 y 2003.

**Cuadro 26**  
**Tasas de rendimiento de las inversiones del IVS**

	Tasa de interés	Tasa pasiva de mercado	Tasa de inflación	Tasa real
1999	16.70		4.92	11.78
2000	15.30	10.98	5.08	10.22
2001	11.80	8.46	8.87	2.93
2002	14.10	6.91	6.36	7.74
2003	8.90	4.52	5.85	3.05
2004	7.33	4.54	9.23	-1.90
2005	8.30	4.62	8.57	-0.27
2006	7.94	4.84	5.79	2.15
2007	8.20	4.91	8.75	-0.55
2008	8.84	5.47	9.40	-0.56

Fuente: modificado de IGSS, Evaluación Actuarial 2008.

Del cuadro 26 se desprende que a partir del año 2002 ha habido una fuerte reducción en las tasas de interés que, aunque siempre por encima de las tasas pasivas del mercado, por efectos de la inflación resultaron algunos años en tasas reales negativas. En conjunto, durante el período 1999 – 2008 se obtuvo una tasa real de interés del 3.2% que si se incluye el año 2009, con inflación negativa, alcanza a 3.97%

**Cuadro 27**  
**Proporción invertida y tasa de rendimiento de la reserva del IVS**

	Reserva (millones de Q)	Invertido (millones de Q)	Porcentaje invertido	Rendimiento (millones de Q)	Tasa ponderada
2004	5,619.6	4,604.8	81.9	309.6	7.33
2005	6,177.7	5,868.8	95.0	406.1	8.30
2006	6,808.4	6,600.1	96.9	481.3	7.94
2007	7,682.8	7,418.4	96.6	559.8	8.20
2008	8,603.8	8,411.9	97.8	641.1	8.84

Fuente: modificado de IGSS, Evaluación Actuarial 2008.



La identificación de los gastos de administración suele no ser una tarea sencilla a partir de los Informes de Labores pero es un componente del gasto de indudable importancia. En su composición entran diversos ingredientes como la administración propia del programa y las transferencias realizadas al EMA, por ejemplo; se agrega además en los dos últimos años las transferencias para la constitución de una reserva técnica para el financiamiento de servicios de salud a los pensionados.

Para su evaluación hemos recurrido entonces a los datos aportados por el estudio actuarial que alcanza al año 2000 realizado por Fabio Durán-Valverde con los auspicios del PNUD y la Fundación Ebert y los de la valuación actuarial del 2008, junto a los aportados por los Informes de Labores entre 2001 y 2003.

Como se puede observar, a partir del año 2001 comienza una reducción de los gastos administrativos que caen dramáticamente desde el 2003. De aquí surge lo que a nuestro entender es la más probable explicación del perfil mostrado por la evolución de los gastos representada en el gráfico 4, que recoge los datos del cuadro 25. Aunque no conocemos cuáles son las medidas introducidas ni en qué medida incide cada una, resulta compatible con las expresiones sobre racionalización del gasto de los últimos años.

**Cuadro 28**  
**Incidencia y evolución de los gastos de administración por su relación con el ingreso por primas (millones de Q)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cuotas	236.4	281.0	341.5	390.1	427.1	481.5	559.2	745.1	796.9	877.7	941.0	1,014.2	1,108.5	1,216.6	1,353.8	1,452.7	1,484.2
Gastos admón.	37.3	45.2	54.6	60.5	58.5	69.9	89.2	102.3	95.7	103.4	40.2	48.1	60.4	79.4	69.4	104.1	100.3
% del ingreso por cuotas	15.8	16.1	16.0	15.5	13.7	14.5	16.0	13.7	12.0	11.8	4.3	4.7	5.4	6.5	5.1	7.2	6.8

Fuente: elaboración propia con datos de Fabio Durán-Valverde, Informe de Labores y valuación actuarial 2008 del IGSS.



## II. Proyección actuarial 2008 del IVS

La valuación actuarial realizada con cifras registradas al 31 de diciembre del 2008 arriba a conclusiones en función de dos escenarios diferentes. Uno que llamaremos conservador en el que se incluyen gastos improbables por no estar contemplados en las disposiciones reglamentarias, tasas de pasaje a retiro elevadas y suponiendo revalorizaciones anuales de las pensiones, cosa que la realidad demuestra no ser habitual en la realidad. En el otro escenario, que llamaremos optimista, se presupone que las revalorizaciones seguirán con el ritmo actual y que la remuneración base se mantendrá en su valor actual, no afectando en el corto plazo el monto de las pensiones.

Los trabajadores que se incorporan por primera vez al programa, sin incluir a los que sustituyen a los afiliados que salen de la actividad laboral formal por rotación de trabajadores en las empresas se estiman en el 2.5% del total de trabajadores; éstos afiliados presentan una estructura por edades similar a la que presentan los trabajadores a los cuales la División de Registros de Patronos y Trabajadores les extiende carné de afiliación por primera vez; la edad media de este grupo es de 24 años para mujeres y 23 años para hombres.

Las tasas de retiro por vejez se calcularon con base en la estructura por edades de los nuevos pensionados por vejez y la estructura del grupo de afiliados de donde estos proceden. Las tasas de entrada a la invalidez se calcularon con base en la asociación que existe entre la edad, la tasa de mortalidad y la probabilidad de invalidarse de los afiliados, la que varía según el país y el grupo poblacional protegido. En cuanto al comportamiento de la mortalidad en los pensionados, se estima que es menor que el observado en la población general.

Las bases económico financieras de la proyección actuarial suponen que los salarios tendrán un crecimiento medio anual del 6%, que anualmente se revalorizarán las pensiones adecuándose al índice inflacionario previsto del 6%, que el rendimiento de las reservas se mantendrá en un 8%, con lo que anualmente se obtendrá un 2% real sobre la inflación y que el costo de las prestaciones seguirá el ritmo inflacionario situándose en un 6%.

Como lo muestran los cuadros 30, 31 y Gráfico 5, de acuerdo a los supuestos conservadores de la proyección actuarial 2008, a partir del 2011 los gastos superarán a los ingresos por primas de contribución y en el año 2014 habrán superado los ingresos totales. Al mismo tiempo, se habrán afectado las reservas del régimen y reducido el cociente de reserva.

**Cuadro 29**  
**Estimación de la masa salarial cotizante al IVS**  
**por año (millones de Q)**

	Patronos particulares	Planilla Estado	Total
1999	14,267	132	14,399
2000	15,821	106	15,927
2001	17,226	137	17,363
2002	18,725	379	19,104
2003	20,005	370	20,375
2004	21,642	545	22,187
2005	23,544	362	23,907
2006	26,019	419	26,438
2007	28,691	524	29,215
2008	30,675	780	31,456

Fuente: elaborado con datos de IGSS, Boletín de afiliación histórico.

**Cuadro 30**  
Relaciones entre gastos, primas y total de ingresos  
según la proyección conservadora

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto / ingresos	60.8%	68.0%	75.6%	83.4%	92.1%	101.8%
Gasto / primas	88.1%	99.3%	110.3%	121.1%	132.2%	143.7%
Intereses / ingreso total	31.0%	31.4%	31.5%	31.1%	30.3%	29.1%
Saldo en relación al ingreso	39.2%	32.0%	24.4%	16.6%	7.9%	-1.8%
Cociente de reserva	6.1	5.6	5.1	4.6	4.1	3.6

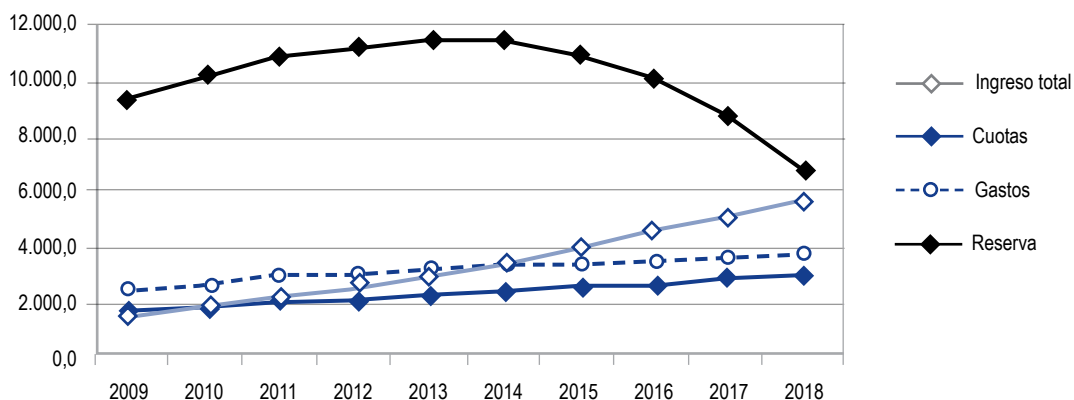
Fuente: IGSS, Proyección actuarial 2008.

**Cuadro 31**  
Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora (millones de Q)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingreso total	2,264.4	2,444.3	2,622.1	2,795.6	2,960.9	3,115.9	3,264.5
Cuotas	1,562.7	1,675.7	1,796.5	1,925.5	2,062.6	2,207.9	2,360.9
Gastos	1,377.5	1,663.4	1,981.5	2,332.7	2,727.2	3,171.7	3,687.4
Reserva	9,232.0	10,012.9	10,653.5	11,116.5	11,350.2	11,294.4	10,871.5

Fuente: IGSS, Proyección actuarial 2008.

**Gráfico 5**  
Relaciones entre gastos, primas y total de ingresos según la proyección optimista



Fuente: IGSS, Proyección actuarial 2008.

Pero, si la revalorización de las pensiones no tuviera en cuenta la reducción del poder de consumo producida por la inflación estimada en un 6% anual y una corrección sobre la edad en que efectivamente los afiliados se retiran, que normalmente no es a los 60 años, las previsiones trasladarían al 2012 el punto de equilibrio con los ingresos por cuotas y el cruce entre gastos e ingresos totales al año 2017. (Cuadros 32, 33 y Gráfico 6)

**Cuadro 32**  
Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora  
(millones de Q)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto/ingresos	58.1%	62.6%	67.2%	71.8%	76.8%	82.2%	88.8%	95.7%	102.9%
Gasto/primas	84.4%	91.7%	99.0%	106.0%	113.1%	120.6%	129.0%	137.0%	144.7%
Intereses/ingreso total	68.9%	68.3%	67.9%	67.7%	67.8%	68.2%	68.9%	69.8%	71.1%
Saldo en relación al ingreso	31.1%	31.7%	32.1%	32.3%	32.2%	31.8%	31.1%	30.2%	28.9%
Cociente de reserva	41.9%	37.4%	32.8%	28.2%	23.2%	17.8%	11.2%	4.3%	-2.9%
Gasto/ingresos	6.3	6.0	5.7	5.4	5.1	4.7	4.3	3.9	3.5

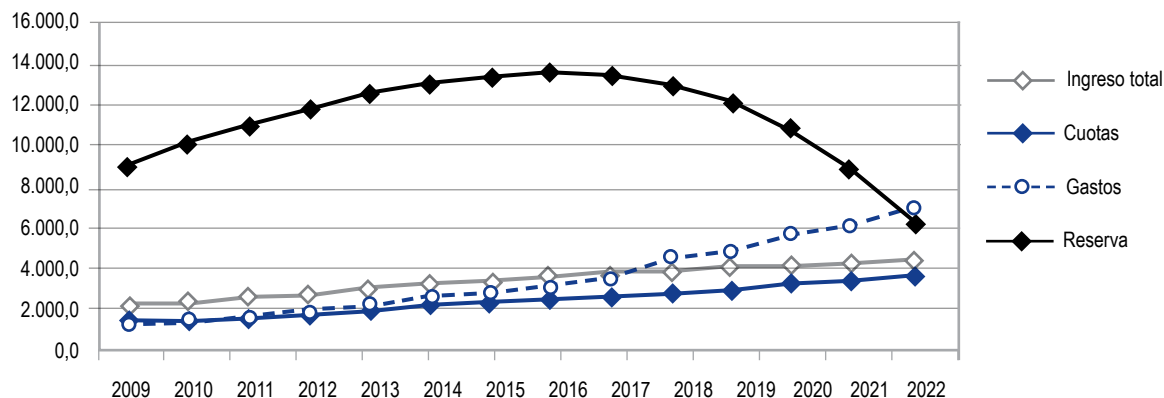
Fuente: IGSS, Proyección actuarial 2008.

**Cuadro 33**  
Evolución de los parámetros financieros según proyección optimista  
(millones de Q)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ingreso total	2,266.3	2,454.0	2,646.3	2,842.3	3,039.9	3,236.7	3,428.4	3,613.6	3,794.2	3,969.1
Cuotas	1,562.3	1,675.7	1,796.0	1,925.1	2,062.1	2,207.4	2,360.5	2,523.7	2,697.9	2,881.5
Gastos	1,317.8	1,536.7	1,777.4	2,039.9	2,333.1	2,661.7	3,044.2	3,457.5	3,903.6	4,407.0
Reserva	9,293.5	10,210.8	11,079.7	11,882.1	12,588.8	13,163.8	13,548.0	13,704.1	13,594.7	13,156.8

Fuente: IGSS, Proyección actuarial 2008.

**Gráfico 6**  
Evolución de los parámetros financieros según proyección optimista  
(millones de Q)



Fuente: IGSS, Proyección actuarial 2008.

### III. La propuesta a estudio de la Junta Directiva del IGSS

Enfrentada a la responsabilidad de resolver el agotamiento financiero a corto plazo del actual escalón, la Junta Directiva del IGSS ha difundido informalmente un cierto proyecto de reformas paramétricas. A pesar de que no se lo ha presentado como definitivo, contiene líneas coherentes con criterios administrativos técnicamente muy definidos y fundados en la lógica del desarrollo de los sistemas de reparto, lo que induce a creer que con muy pocas variantes representa el proyecto que con mayor posibilidad será aprobado.

A esos efectos se manejan argumentos demográficos absolutamente razonables y se recurre a un análisis comparativo con los parámetros vigentes en los regímenes previsionales del área latinoamericana. Más sin embargo, no toman en cuenta las condiciones propias del seguro social guatemalteco y en especial las que se refieren a la finalidad primordial de todo seguro social que es actuar como compensador y estabilizador de la particular formación socioeconómica en la que se desenvuelve.

El enfoque técnico con que se procure la estabilización financiera del IVS no puede perder de vista ni abstraer-

se de la función social para la que fue creado el IGSS. Tampoco plantearse sin definir una visión estratégica que tiene como pieza central el aumento de la cobertura. Porque debe reflexionarse que si hace 10 años un simple incremento de 1 punto de la prima fue suficiente para prolongar el equilibrio actuarial hasta la fecha, hoy es necesario todo un paquete de reformas paramétricas que no promete un plazo mucho a pesar de que incluye un aumento de un punto y medio. ¿Qué sucederá cuando dentro de 9 ó 10 años los gastos vuelvan a superar el ingreso por cuotas? ¿Será que las pensiones seguirán sumergidas por debajo de la línea de flotación del derecho a una reparación digna para el trabajador que se retira de la vida activa?

Hace muchos años que el aumento de la cobertura es planteado como objetivo prioritario de la Junta Directiva del IGSS pero hasta el momento no se ha visto otro avance que el tímido intento del PRECAPI, muy loable pero ineficaz. Es obvio que para concretar ese objetivo es necesario disponer de recursos y a la vez poner en juego la fuerza coercitiva de las leyes y reglamentos vigentes. En suma, más recursos y voluntad política fundada y demostrada en la construcción de fuentes de información pertinentes y completas sobre los actores actuales y pasados del mercado del trabajo, aplicadas al tutelaje de los derechos del afiliado.

**Cuadro 34**  
**Medidas a estudio de la Junta Directiva del IGSS planteadas a las organizaciones sindicales**

Afiliados actuales	Reformas paramétricas y otras medidas	Nuevos afiliados
Aumenta de 60 a 65 años, en forma escalonada a partir de la aprobación	Edad mínima de retiro	65 años
Aumenta de 180 hasta 360 meses, escalonada desde 240 meses a partir de la aprobación	Número de meses de aportación	360 meses
Aumenta 1.5% (de 15.5% a 17%)	Prima de cotización	17%
Se mantiene	Bono navideño	Se suprime
Revalorización de pensiones cada 2 años		
Exclusión de cargas familiares en el cálculo de la pensión		
Tasa de reemplazo, aumenta de 55% a 60%		
Aumento del 1% de la tasa de reemplazo por cada año de retardo en solicitar el retiro luego de haber alcanzado los requisitos de pensionamiento		

Fuente: Elaborado con exposiciones sobre la reformas paramétricas en estudio.

El conjunto de las reformas planteadas por el IGSS significan un fuerte endurecimiento de las condiciones requeridas para el acceso a una pensión por vejez. El objetivo implícito es la reducción de gastos, que se adecuarían al mismo nivel de ingresos previstos, lo que significa que no prevé ningún cambio fundamental para el funcionamiento del seguro social. Se aumenta la prima de cotización, se suprime el bono navideño y las cargas familiares en el cálculo de la pensión a la vez que continúa violando la disposición reglamentaria que obliga a la revalorización anual. La supresión del bono navideño resulta poco motivada e inoperante dado su decreciente peso financiero, pero ese no es el caso de la eliminación de las cargas familiares. Aparte de ser una propuesta contradictoria con el espíritu de protección social que debe inspirar al IGSS, al aducir complejidades en la tramitación de solicitudes expone la ineficiencia administrativa del departamento de IVS pero además significa un ahorro neto que no se compensa con un aumento del 5% en la tasa de reembolso.

La modificación de la edad de retiro y la cantidad de contribuciones pone a consideración dos aspectos. Uno es la reivindicación de la autonomía del Instituto, que lo obliga a velar por el irrenunciable derecho de los trabajadores a disfrutar de los beneficios del seguro social. Otro tiene que ver con la pertinencia, oportunidad y dimensiones de la reforma. La lógica sobre la que se fundamenta la pertinencia de la propuesta puede entenderse como correcta a la luz del principio de los regímenes de reparto que indica que el disfrute de sus beneficios no debe ser mayor a la mitad del tiempo de contribución. A este principio se refiere el aumento de los meses de aportación. Por otro lado, el aumento de la edad mínima de retiro no es más que un regreso al diseño original del programa.

Sin embargo, la oportunidad y dimensiones de estas reformas, junto al incremento de las primas de contribución, deben ser examinadas en función de su coherencia con el objetivo estratégico del aumento de

la cobertura y la funcionalidad de los procedimientos para el otorgamiento de beneficios que alimentan el descrédito de la institución. Se puede coincidir con las razones demográficas que indican una progresiva extensión de la expectativa de vida pero al mismo tiempo es necesario garantizar que el solicitante de una pensión la obtenga inmediatamente después del retiro y no se vea expuesto a la obligación de hacerse cargo de la demostración de sus aportaciones.

Por lo tanto, la extensión de la edad de retiro como el aumento de los meses de contribución deben acompañarse con un perfeccionamiento de los medios de comprobación junto a la capacidad institucional de emprender acciones legales de reclamo contra empleados evasores u omisos.

#### **IV. Propuesta alternativa: aumento de ingresos vs. endurecimiento del régimen**

##### **a. Cuota Estado para IVS**

La médula de una propuesta alternativa a las medidas que considera la Junta Directiva del IGSS consiste en sustituir el proyectado aumento de la prima de cotización que pagarían sólo patronos y trabajadores por la contribución que le corresponde aportar al Estado para el sostén del IVS. En términos financieros el resultado de obtener un aporte del 25% sobre el total de costos del programa es muy semejante al proyectado aumento al 17% de la prima de cotización.

Pero por sobre todo, es el momento de cumplir con el precepto constitucional que obliga al Estado a sostener el seguro social, dejando sentada su vigencia con el fin de encauzar al IGSS por el rumbo original de la protección social que lo creó, integrado a políticas públicas orientadas en la misma dirección.

### **b. Cotización por bonos y personal contratado del renglón 0-29**

A la contribución del Estado se agrega la integración a la masa salarial cotizante de las remuneraciones por bonos incentivo y bono 14 y la del personal contratado por el Estado bajo el renglón 0-29.

Una estimación de los ingresos producidos por estas medidas desde el año 2012 dentro de la proyección conservadora se observa en el cuadro 34. De allí resulta que el equilibrio entre gastos e ingresos por cuotas se desplaza desde el 2011 entre 4 y 5 años, a 2015 – 2016, crece la reserva, mientras que el cruce con los ingresos sería en el 2020. La reserva se elevaría a los 16.9 millones y el cociente de reserva promediaría en ese período los 3.6 años. (Cuadro 35 y Gráfico 7)

### **c. Reformas paramétricas moderadas**

Como ya ha sido sugerido, tanto por razones de reafirmación de la autonomía del IGSS como de reducción del gasto, se considera razonable elevar en un primer momento la edad de retiro a los 62 años y el tiempo de cotización a los 240 meses para los afiliados actuales, al tiempo que se perfeccionan los mecanismos de confirmación de derechos a fin de reducir el período para otorgar una pensión.

Si en el futuro se entendiera necesario introducir nuevos ajustes en los requisitos de retiro para nuevos afiliados, éstos deberían ser anunciados con bastante anticipación, precedidos de campañas de afiliación.

Para objetivar los efectos de estas reformas paramétricas se partió de una reducción inicial estimada de los gastos en un 15% con una progresión descendente, de acuerdo al ritmo de crecimiento del gasto observado en la proyección actuarial 2008 del IGSS, hasta situarse en el 2022 en 11.35% y en el 2030 en 11.1%. Siguiendo el mismo procedimiento se estimaron los

ingresos por cuotas hasta el 2030 con un ritmo de crecimiento entre 6.5% y 6.4%. El crecimiento del número de afiliados se estimó en 2.2% por año.

Aplicando esos criterios se estimó los puntos de equilibrio para la proyección conservadora con reformas paramétricas moderadas más el aporte del Estado y las contribuciones por bono incentivo y bono 14 y de contratados en el renglón 0-29. Como se aprecia en el cuadro 36 y gráfico 8, el equilibrio con el ingreso por cuotas se establecería entre 2016 y 2017 y con los ingresos totales entre 2025 y 2026.

A pesar de que en esta propuesta se insiste en la revaloración anual de las pensiones, se realizó el ejercicio de considerar los efectos que el agregado de la cuota del Estado, los bonos y contratados 0-29 tendría sobre el equilibrio del régimen en el caso de que la revalorización no fuera aprobada todos los años. Es decir que los nuevos ingresos se aplicaron sobre la proyección actuarial que llamamos optimista.

Como se puede observar en el cuadro 37 y gráfico 9, el punto de equilibrio con cuotas se alcanzaría en el 2019 y con ingresos totales en 2025. Si a estos criterios aplicados a la proyección optimista se le agrega la eventualidad de que las revalorizaciones no sean anuales, el punto de equilibrio con cuotas se alcanzaría en el año 2022 mientras que el equilibrio con los ingresos totales rebasa el año 2030. (Cuadro 38 y gráfico 10)

Debe considerarse aún la incidencia que tendrá sobre los gastos el incremento escalonado de la edad de retiro hasta 65 años en períodos que se propone bianuales y con igual aplicación a afiliados actuales y futuros.

En cuanto al aumento del número de contribuciones es necesario sea modulado en paralelo con el aumento de la capacidad del departamento del IVS de análisis y convalidación de las solicitudes de pensión de forma que los plazos para otorgarlas no supere los 6 meses

**Cuadro 35**  
**Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora con cuota Estado y otros desde 2012 (millones de Q)**

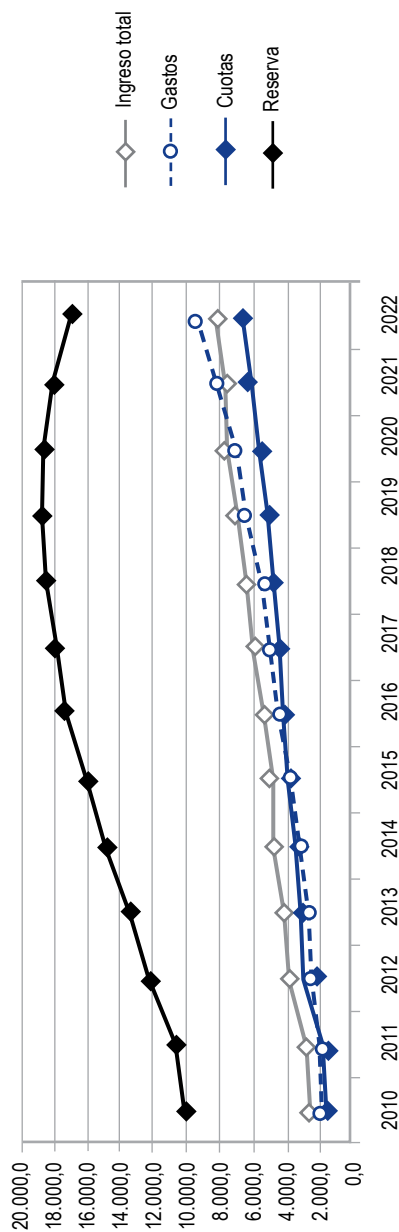
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ingreso total	2,444.3	2,622.1	3,731.5	4,097.0	4,481.9	4,888.5	5,309.8	5,745.0	6,196.0	6,661.1	7,136.8	7,617.5	8,099.2
Cuotas	1,675.7	1,796.5	2,879.2	3,132.8	3,408.1	3,709.9	4,035.1	4,385.7	4,766.6	5,181.2	5,632.2	6,120.7	6,650.5
Gastos	1,663.4	1,981.5	2,332.7	2,727.2	3,171.7	3,687.4	4,251.9	4,868.9	5,565.5	6,351.4	7,234.8	8,217.9	9,315.2
Reserva	10,012.9	10,653.5	12,052.4	13,422.2	14,732.4	15,933.5	16,991.4	17,867.5	18,498.0	18,807.7	18,709.7	18,109.3	16,893.3
Cociente de reserva	5.4	5.2	5.2	4.9	4.6	4.3	4.0	3.7	3.3	3.0	2.6	2.2	1.8

Cuota Estado	583.2	681.8	792.9	921.9	1,063.0	1,217.2	1,391.4	1,587.8	1,808.7	2,054.5	2,328.8
Cuota bono incentivo	171.6	175.4	179.2	183.2	187.2	191.3	195.5	199.8	204.2	208.7	213.3
Cuota Bono 14	160.4	171.8	184.0	196.7	210.3	224.8	240.1	256.3	273.3	291.4	310.3
Cuota 0-29	38.5	41.2	44.1	47.2	50.5	54.0	57.6	61.5	65.6	69.9	74.5
<b>Suma</b>	<b>953.7</b>	<b>1,070.3</b>	<b>1,200.2</b>	<b>1,348.9</b>	<b>1,511.0</b>	<b>1,687.3</b>	<b>1,884.7</b>	<b>2,105.5</b>	<b>2,351.9</b>	<b>2,624.5</b>	<b>2,926.9</b>
Resultado	1,398.9	1,369.8	1,310.3	1,201.1	1,057.9	876.1	630.5	309.7	-98.0	-600.4	-1,216.0
Reserva	12,052.4	13,422.2	14,732.4	15,933.5	16,991.4	17,867.5	18,498.0	18,807.7	18,709.7	18,109.3	16,893.3
Intereses 8%	852.3	1,073.8	1,178.6	1,274.7	1,359.3	1,429.4	1,479.8	1,504.6	1,496.8	1,448.7	1,351.5

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la proyección actuarial 2008.

desde su presentación. Es preciso garantizarle al afiliado que todas sus contribuciones serán reconocidas y reunidas para el cálculo de su remuneración base sin tener que desistir de algunas porque no fueron transferidas al IGSS o la empresa en que laboró dejó de existir y no hay información sobre ella. Se nos ocurre que podría ser de utilidad organizar y dar mantenimiento a una actividad censal que ponga al día la hoja laboral de todos los afiliados mayores de 45 años.

**Gráfico 7**  
**Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora con cuota Estado y otros desde 2012 (millones de Q)**



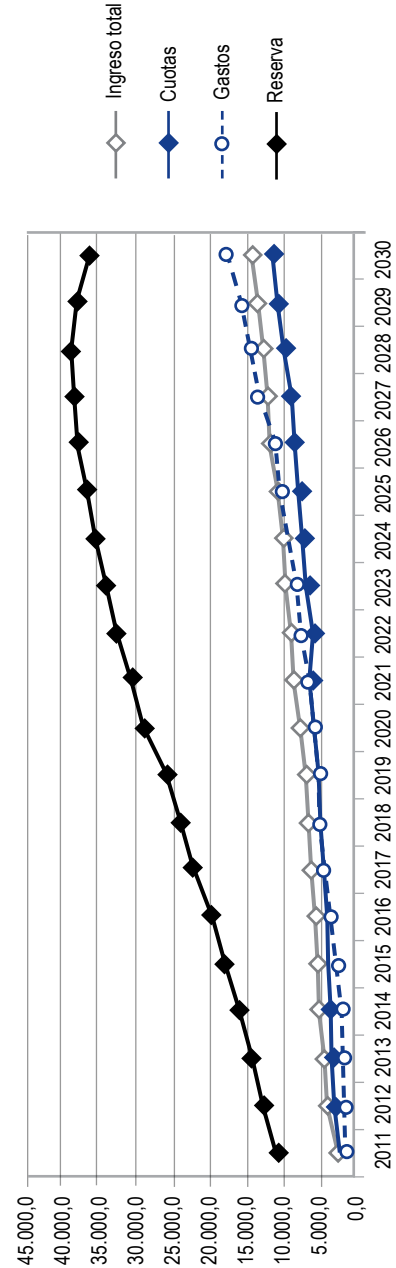
Fuente: Representación gráfica del cuadro 30.

**Cuadro 36**  
**Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora con cuota Estado y otros desde 2012 y reformas paramétricas (millones de Q)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingreso total	2,622.1	3,718.3	4,094.2	4,493.9	4,920.1	5,370.3	5,843.6	6,342.8	6,869.6	7,423.5	8,003.1	8,607.3	9,241.7	9,906.7	10,599.5	11,320.7	12,067.5	12,837.5	13,627.8	14,434.8
Cuotas	1,796.5	2,866.1	3,103.0	3,357.5	3,632.9	3,927.0	4,241.0	4,578.2	4,940.8	5,330.1	5,747.0	6,193.1	6,676.7	7,201.3	7,768.2	8,383.3	9,050.1	9,773.1	10,557.7	11,410.2
Gastos	1,981.5	2,280.0	2,607.8	2,969.0	3,379.4	3,819.1	4,290.2	4,812.0	5,389.5	6,026.7	6,722.8	7,485.8	8,333.4	9,274.6	10,319.7	11,479.8	12,767.2	14,195.4	15,779.6	17,536.3
Reserva	10,653.5	12,390.4	14,204.6	16,090.7	18,041.8	20,032.7	22,057.2	24,109.8	26,167.4	28,201.4	30,177.8	32,062.4	33,818.3	35,391.7	36,716.6	37,717.5	38,305.2	38,375.5	37,807.9	36,463.0
Cociente de reserva	5.4	5.4	5.4	5.4	5.3	5.2	5.1	5.0	4.9	4.7	4.5	4.3	4.1	3.8	3.6	3.3	3.0	2.7	2.4	2.1
Cuota Estado	570.0	651.9	742.3	844.9	954.8	1,072.5	1,203.0	1,347.4	1,506.7	1,680.7	1,871.4	2,083.3	2,318.7	2,579.9	2,870.0	3,191.8	3,548.9	3,944.9	4,384.1	
Cuota bono incentivo	171.6	175.4	179.2	183.2	187.2	191.3	195.5	199.8	204.2	208.7	213.3	218.0	222.8	227.7	232.7	237.8	243.1	248.4	253.9	
Cuota Bono 14	160.4	171.8	184.0	196.7	210.3	224.8	240.1	256.3	273.3	291.4	310.3	330.5	351.9	374.8	399.2	425.1	452.8	482.2	513.5	
Cuota 0-29	38.5	41.2	44.1	47.2	50.5	54.0	57.6	61.5	65.6	69.9	74.5	79.3	84.5	89.9	95.7	101.9	108.4	115.3	122.7	
<b>Suma</b>	<b>940.5</b>	<b>1,040.4</b>	<b>1,149.6</b>	<b>1,271.9</b>	<b>1,402.8</b>	<b>1,542.6</b>	<b>1,696.3</b>	<b>1,865.0</b>	<b>2,049.8</b>	<b>2,250.7</b>	<b>2,469.5</b>	<b>2,711.1</b>	<b>2,977.9</b>	<b>3,272.4</b>	<b>3,597.6</b>	<b>3,956.6</b>	<b>4,353.1</b>	<b>4,790.8</b>	<b>5,274.2</b>	
Resultado	1,736.9	1,814.2	1,886.1	1,951.1	1,990.9	2,024.5	2,052.6	2,057.6	2,034.1	1,976.4	1,884.6	1,756.0	1,573.4	1,324.9	1,000.9	587.7	70.3	-567.7	-1,344.8	
Reserva	12,390.4	14,204.6	16,090.7	18,041.8	20,032.7	22,057.2	24,109.8	26,167.4	28,201.4	30,177.8	32,062.4	33,818.3	35,391.7	36,716.6	37,717.5	38,305.2	38,375.5	37,807.9	36,463.0	
Intereses	852.3	991.2	1,136.4	1,287.3	1,443.3	1,602.6	1,764.6	1,928.8	2,093.4	2,256.1	2,414.2	2,565.0	2,705.5	2,831.3	2,937.3	3,017.4	3,064.4	3,070.0	3,024.6	2,917.0

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la proyección actuarial 2008.

**Gráfico 8**  
**Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora con cuota Estado y otros desde 2012 y reformas paramétricas (millones de Q)**



Fuente: Representación gráfica del cuadro 31.

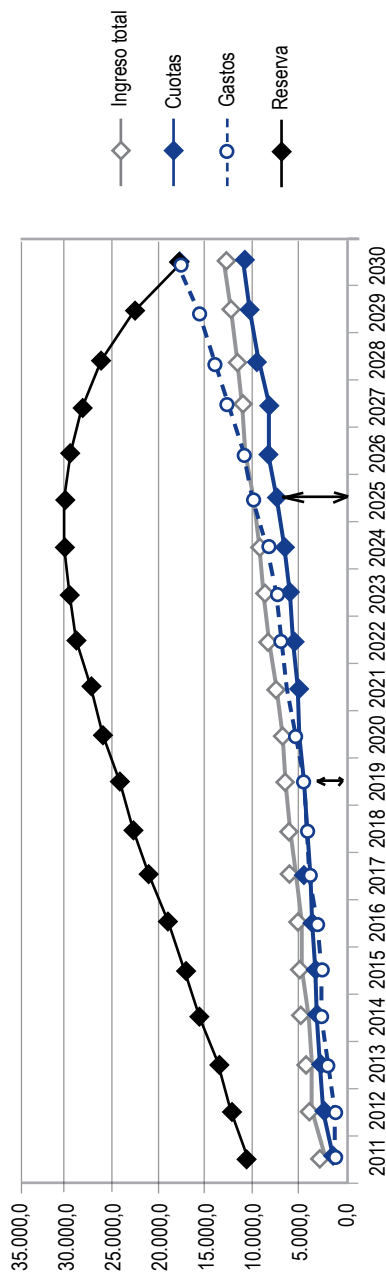
**Cuadro 37**  
**Evolución de los parámetros financieros según proyección optimista con cuota Estado y otros desde 2012 (millones de Q)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingreso total	2,622.1	3,658.3	4,016.1	4,397.0	4,804.3	5,232.6	5,682.4	6,157.3	6,657.2	7,180.9	7,725.4	8,289.6	8,876.5	9,484.4	10,108.6	10,747.4	11,395.6	12,047.4	12,696.5	13,352.2
Cuotas	1,796.5	2,806.1	3,034.3	3,280.6	3,549.1	3,836.5	4,144.3	4,477.0	4,836.9	5,225.9	5,644.7	6,095.9	6,587.4	7,123.3	7,705.8	8,341.5	9,034.9	9,791.6	10,618.5	11,523.2
Gastos	1,777.4	2,039.9	2,333.1	2,661.7	3,044.2	3,457.5	3,903.6	4,407.0	4,973.9	5,609.7	6,313.8	7,097.0	7,976.2	8,962.9	10,070.2	11,312.6	12,706.3	14,269.6	16,022.7	17,988.5
Reserva	10,653.5	12,271.9	13,954.9	15,690.3	17,450.4	19,225.5	21,004.2	22,754.6	24,437.9	26,009.1	27,420.8	28,613.4	29,513.7	30,035.2	30,073.6	29,508.4	28,197.7	25,975.5	22,649.3	17,996.0
Cociente de reserva	6.0	6.0	6.0	5.9	5.7	5.6	5.4	5.2	4.9	4.6	4.3	4.0	3.7	3.4	3.0	2.6	2.2	1.8	1.4	1.0

Cuota Estado	510.0	583.3	665.4	761.0	864.4	975.9	1,101.7	1,243.5	1,402.4	1,578.4	1,774.2	1,994.0	2,240.7	2,517.6	2,828.2	3,176.6	3,567.4	4,005.7	4,497.1	
Cuota bono incentivo	171.6	175.4	179.2	183.2	187.2	191.3	195.5	199.8	204.2	208.7	213.3	218.0	222.8	227.7	232.7	237.8	243.1	248.4	253.9	
Cuota Bono 14	160.4	171.8	184.0	196.7	210.3	224.8	240.1	256.3	273.3	291.4	310.3	330.5	351.9	374.8	399.2	425.1	452.8	482.2	513.5	
Cuota 0-29	38.5	41.2	44.1	47.2	50.5	54.0	57.6	61.5	65.6	69.9	74.5	79.3	84.5	89.9	95.7	101.9	108.4	115.3	122.7	
<b>Suma</b>	<b>880.5</b>	<b>971.7</b>	<b>1,072.7</b>	<b>1,188.1</b>	<b>1,312.4</b>	<b>1,446.0</b>	<b>1,595.0</b>	<b>1,761.1</b>	<b>1,945.6</b>	<b>2,148.4</b>	<b>2,372.3</b>	<b>2,621.8</b>	<b>2,899.9</b>	<b>3,210.0</b>	<b>3,555.8</b>	<b>3,941.4</b>	<b>4,371.6</b>	<b>4,851.6</b>	<b>5,387.3</b>	
Resultado	1,618.4	1,683.0	1,735.4	1,760.1	1,775.1	1,778.8	1,750.3	1,683.3	1,571.2	1,411.7	1,192.6	900.3	521.5	38.4	-565.2	-1,310.7	-2,222.1	-3,326.2	-4,653.4	
Reserva	12,271.9	13,954.9	15,690.3	17,450.4	19,225.5	21,004.2	22,754.6	24,437.9	26,009.1	27,420.8	28,613.4	29,513.7	30,035.2	30,073.6	29,508.4	28,197.7	25,975.5	22,649.3	17,996.0	
Intereses	852.3	981.8	1,116.4	1,255.2	1,396.0	1,538.0	1,680.3	1,820.4	1,955.0	2,080.7	2,193.7	2,289.1	2,361.1	2,402.8	2,405.9	2,360.7	2,255.8	2,078.0	1,811.9	1,439.7

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la proyección actualial 2008.

**Gráfico 9**  
**Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora con cuota Estado y otros desde 2012 (millones de Q)**



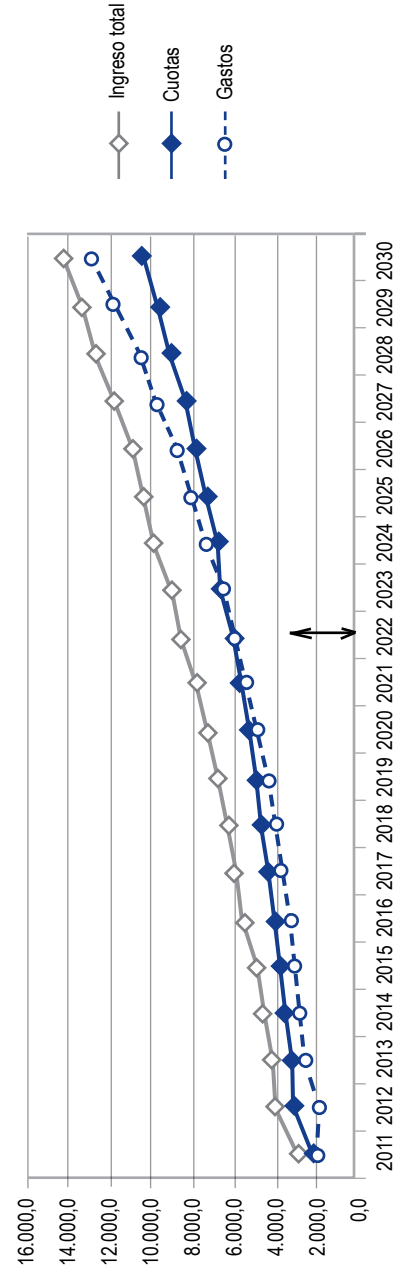
Fuente: Representación gráfica del cuadro 32.

**Cuadro 38**  
**Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora con cuota Estado y otros desde 2012 y reformas paramétricas (millones de Q)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingreso total	2,622.1	3,648.5	3,996.4	4,367.9	4,765.8	5,186.9	5,632.7	6,106.5	6,609.1	7,140.9	7,700.8	8,289.5	8,911.5	9,567.6	10,255.9	10,978.4	11,733.8	12,521.2	13,339.8	14,188.5
Cuotas	1,796.5	2,796.2	3,012.3	3,243.6	3,493.2	3,758.7	4,041.3	4,343.7	4,667.8	5,014.6	5,384.5	5,778.9	6,204.0	6,662.6	7,155.2	7,686.6	8,259.1	8,876.1	9,541.6	10,260.3
Gastos	1,777.4	2,000.6	2,244.9	2,513.7	2,820.7	3,146.2	3,491.3	3,874.0	4,297.6	4,764.6	5,272.8	5,828.8	6,442.6	7,120.1	7,867.7	8,692.8	9,603.1	10,607.3	11,715.1	12,936.8
Reserva	10,653.5	12,301.5	14,063.7	15,954.4	17,969.8	20,121.9	22,424.0	24,877.6	27,483.7	30,242.8	33,158.3	36,230.3	39,457.2	42,835.8	46,358.4	50,016.8	53,798.7	57,688.3	61,665.9	65,707.8
Cociente de reserva	6.0	6.1	6.3	6.3	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.3	6.3	6.2	6.1	6.0	5.9	5.8	5.6	5.4	5.3	5.1
Cuota Estado	500.1	561.2	628.4	705.2	786.6	872.8	968.5	1,074.4	1,191.1	1,318.2	1,457.2	1,610.6	1,780.0	1,966.9	2,173.2	2,400.8	2,651.8	2,928.8	3,234.2	
Cuota bono incentivo	171.6	175.4	179.2	183.2	187.2	191.3	195.5	199.8	204.2	208.7	213.3	218.0	222.8	227.7	232.7	237.8	243.1	248.4	253.9	
Cuota Bono 14	160.4	171.8	184.0	196.7	210.3	224.8	240.1	256.3	273.3	291.4	310.3	330.5	351.9	374.8	399.2	425.1	452.8	482.2	513.5	
Cuota 0-29	38.5	41.2	44.1	47.2	50.5	54.0	57.6	61.5	65.6	69.9	74.5	79.3	84.5	89.9	95.7	101.9	108.4	115.3	122.7	
<b>Suma</b>	<b>870.7</b>	<b>949.7</b>	<b>1,035.7</b>	<b>1,132.3</b>	<b>1,234.5</b>	<b>1,342.9</b>	<b>1,461.8</b>	<b>1,592.0</b>	<b>1,734.3</b>	<b>1,888.2</b>	<b>2,055.3</b>	<b>2,238.4</b>	<b>2,439.2</b>	<b>2,659.4</b>	<b>2,900.8</b>	<b>3,165.6</b>	<b>3,456.1</b>	<b>3,774.7</b>	<b>4,124.3</b>	
Resultado	1,647.9	1,751.4	1,854.2	1,945.1	2,040.7	2,141.4	2,232.5	2,311.5	2,376.3	2,428.0	2,460.7	2,468.9	2,447.5	2,388.2	2,285.6	2,130.7	1,913.8	1,624.8	1,251.7	
Reserva	12,301.5	14,052.9	15,907.1	17,852.2	19,892.8	22,034.2	24,266.7	26,578.2	28,954.6	31,382.6	33,843.2	36,312.2	38,759.7	41,147.9	43,433.5	45,564.2	47,478.1	49,102.8	50,354.5	
Intereses	852.3	984.1	1,124.2	1,272.6	1,428.2	1,591.4	1,762.7	1,941.3	2,126.3	2,316.4	2,510.6	2,707.5	2,905.0	3,100.8	3,291.8	3,474.7	3,645.1	3,798.2	3,928.2	4,028.4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la proyección actual 2008.

**Gráfico 10**  
**Evolución de los parámetros financieros según proyección conservadora con cuota Estado y otros desde 2012 y reformas paramétricas (millones de Q)**



Fuente: Representación gráfica del cuadro 33.

Por otra parte, creemos muy acertada la propuesta de otorgar un 1% sobre la tasa de reemplazo por cada año que el afiliado demore la presentación de su solicitud de retiro una vez alcanzadas las condiciones para acogerse a ese derecho.

## V. Recuperar la deuda del Estado

Es una empresa que aparece como ideal e imposible de alcanzar en la actualidad. Sin embargo es un derecho irrenunciable tanto para autoridades del IGSS como para los trabajadores afiliados. La histórica acumulación de deuda por el Estado es una aberración jurídica que sirve para demostrar el poco valor que la Constitución y las leyes tienen en Guatemala cuando se trata de hacerlas efectivas en beneficio de las clases populares. Obviamente no va a haber Corte de Constitucionalidad que haga valer los reclamos del IGSS. Es por lo tanto un asunto político que sólo por acciones políticas y en una coyuntura favorable podrá resolverse.

Desde ya hay que reconocer que tiene mucho de absurdo dejar que la deuda siga “engordando” sin encontrar solución. Porque si en el presente ya parece impagable cada año que pase lo va a ser mucho más. Por lo tanto, es necesario lograr una resolución que permita su congelamiento con una cifra concreta y definitiva.

Que el Estado comience a contribuir para el financiamiento del seguro social será un producto político negociado y de la misma naturaleza será el acuerdo para la cancelación de la deuda. El acuerdo mínimo debe consistir en el compromiso de realizar aportes regulares coincidentes con lo que establece la ley orgánica del IGSS sobre el financiamiento de sus programas. A partir de allí arrancan las negociaciones para la cancelación de la deuda.

En ese punto, aquí se propone como fórmula de negociación una emisión de bonos del Tesoro a muy largo

plazo, 80 años o más, con amortización periódica del capital. Sobre esta base hay varios aspectos negociables, desde los intereses hasta las bases de renegociación de la mora. Lo que aquí se propone es la adopción de un sistema de intereses móviles que partan de tasas muy bajas (1%) que se incrementen periódicamente a medida que se cancele capital.

Proponemos que en esta negociación se analice modificar la proporción de las cuota-partes que el Estado debe servir a cada uno de los programas del IGSS. Por ejemplo, con el fin de facilitar la viabilidad financiera de la negociación se podría manejar la posibilidad de otorgar un período de mora sobre las obligaciones con el EMA



## VI. El costo fiscal

El IGSS se encuentra en un momento decisivo para su existencia futura. Esta depende de si hoy se emprenden políticas institucionales que tiendan a moderar o aún revertir la tendencia histórica a la contracción de la cobertura al unísono con políticas públicas de protección social. Sin duda que tanto unas como otras requieren, al nivel institucional como estatal, de mayores recursos que los disponibles en la actualidad.

**Cuadro 39**  
**Estimación de costos fiscales de la contribución anual total al IGSS a partir del 2012 (millones de Q)**

PIB estimado	400,329.5	438,508.7	480,328.9	526,137.5	576,314.8	631,277.5	691,482.0	757,428.1	829,663.4	908,787.7
<b>Costo total Estado según proyección conservadora IVS con reformas</b>										
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cuota Estado patrón (1)	469.0	505.1	544.0	585.9	631.0	679.5	731.9	788.2	848.9	914.3
Cuota Estado IVS	570.0	651.9	742.3	844.9	954.8	1,072.5	1,203.0	1,347.4	1,506.7	1,680.7
Cuota Estado EMA	1,093.6	1,189.3	1,293.4	1,406.8	1,530.1	1,664.3	1,810.3	1,969.2	2,142.1	2,330.2
Costo Pens CPE (2)	352.2	384.2	419.2	457.3	499.0	544.4	593.9	647.9	706.9	771.2
<b>Total</b>	<b>2,484.7</b>	<b>2,730.5</b>	<b>2,998.9</b>	<b>3,294.8</b>	<b>3,614.8</b>	<b>3,960.7</b>	<b>4,339.1</b>	<b>4,752.7</b>	<b>5,204.6</b>	<b>5,696.4</b>
Porcentaje del PIB	0.62	0.62	0.62	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63

<b>Costo total Estado según proyección optimista IVS con reformas</b>										
Rubro	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cuota Estado patrón (1)	469.0	505.1	544.0	585.9	631.0	679.5	731.9	788.2	848.9	914.3
Cuota Estado IVS	500.1	561.2	628.4	705.2	786.6	872.8	968.5	1,074.4	1,191.1	1,318.2
Cuota Estado EMA	1,093.6	1,189.3	1,293.4	1,406.8	1,530.1	1,664.3	1,810.3	1,969.2	2,142.1	2,330.2
Costo Pens CPE (2)	352.2	384.2	419.2	457.3	499.0	544.4	593.9	647.9	706.9	771.2
<b>Total</b>	<b>2,414.8</b>	<b>2,639.8</b>	<b>2,885.0</b>	<b>3,155.2</b>	<b>3,446.6</b>	<b>3,761.0</b>	<b>4,104.6</b>	<b>4,479.8</b>	<b>4,889.1</b>	<b>5,333.9</b>
Porcentaje del PIB	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.59	0.59	0.59	0.59

(1) Se estima un incremento del 7.7% anual

(2) Se estima un incremento del 9.1% anual

Fuente: elaborado sobre datos de la valuación actuarial 2008 y estimación del crecimiento de la masa salarial.

La proyección del PIB es responsabilidad del autor.

Es indudable que atender por el Estado todas sus obligaciones con el IGSS constituye una carga fiscal muy dura. Su cumplimiento siempre encontrará una fuerte resistencia en los responsables financieros del gobierno. Por lo que desde las perspectivas actuales la empresa se presenta como una quimera inalcanzable. Pero son disposiciones constitucionales cuya observancia así como la disponibilidad de recursos por el gobierno central es una materia que debe ser debatida y resuelta por el conjunto de la sociedad. La crisis en las finanzas del IVS puede ser vista como una oportunidad para reflotar el Pacto Fiscal.

Tanto la contribución del Estado al financiamiento del seguro social como la cancelación de la deuda acumulada son exigencias irrenunciables para los trabajadores. Si hoy no se hace fuerte el reclamo es muy probable que nunca se alcance esos objetivos, condenando el futuro del IGSS a la inoperancia como factor de estabilidad social, reduciéndolo a la prestación de servicios precarios a una porción cada vez más reducida de la fuerza laboral, que quedará pendiente de condiciones cada vez más duras y renovadas en plazos cada vez más frecuentes.

La participación financiera del Estado y la recuperación de la deuda es un factor crucial para el desarrollo de la cobertura, permitiendo el diseño de programas que atraigan a sectores de la economía informal, diseñados con esquemas de contribución y estímulos especiales.

Es el momento de lograr el compromiso del Estado, aunque éste se establezca en forma gradual y paulatina, pero además debe apuntarse a opciones diferentes que el endurecimiento de los requisitos de afiliación y de retiro. Es preciso reforzar los ingresos eliminando las formas de remuneración no contributivas y las relaciones contractuales del trabajo que tienden a la flexibilización de las normas laborales. Es preciso incorporar sectores de la economía formal que aún no contribuyen, ya sea por el tamaño de la empresa o porque quedan fuera de las normas que obligan a la afiliación, como es el caso de los profesionales universitarios y el personal que para ellos labora en clínicas, bufetes y estudios. Pero además es preciso reforzar la capacidad recaudatoria del Instituto y la detección de evasores.



# El IGSS en la encrucijada: *una propuesta*

## Resumen

**E**n el ámbito latinoamericano el seguro social guatemalteco es de los que se ha instalado más tardíamente y es junto con Bolivia, Paraguay y Perú uno de los que tienen más baja cobertura. El régimen previsional, sujeto a un bajo nivel de relevo intergeneracional, ha envejecido prematuramente y en poco más de 40 años de vida enfrenta la urgencia de proceder a un segundo ajuste de sus parámetros que lo lleve del escalón de inicio a un tercero. Poco más de 10 años habrán transcurrido entre el primero y el segundo ajuste y se planifican medidas para prolongar su equilibrio por un período bastante semejante. La particularidad de este segundo ajuste es que probablemente consista en un fuerte endurecimiento de las condiciones requeridas para el acceso a una pensión.

El IGSS se encuentra en un momento de decisiones cruciales para su futuro. Se reconoce que el endurecimiento propuesto está técnicamente bien fundado pero son medidas que conducen a la cristalización de las causas del envejecimiento, entre las que la orfandad del apoyo estatal es una de las principales. Este trabajo contiene una propuesta alternativa que, sobre la base de comprometer la contribución del Estado y el fortalecimiento de la función administrativa, apuesta al incremento de los ingresos en lugar de soluciones que conspiran contra la extensión de cobertura.

El análisis detallado de la cobertura por programas, su distribución geográfica y por ramas de la actividad económica señala la escasa presencia del seguro social en la mayor parte del país y la tendencia a reducirse la relación del número de trabajadores dependientes por patrón. La descripción de los programas, a la vez que

indica las luces y sombras que rodean los servicios del IGSS, pone el acento en los componentes de ingresos, gastos e inversión en que se basan las proyecciones actuariales.

La proyección actuarial al 31 de diciembre 2008 realizada por el Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS indica que los programas EMA mantendrían su equilibrio con la prima actual del 10% hasta el año 2019. Con respecto al IVS produce dos escenarios donde la principal variable es que la revalorización de las pensiones sea anual o no. Sobre esta base asientan las reformas paramétricas a estudio de la Junta Directiva del Instituto.

El planteamiento de la propuesta alternativa tiene como eje central la contribución del Estado para el sostén financiero del IVS. Pero además se agregan otras medidas que buscan incorporar a la masa salarial las remuneraciones exentas en la actualidad de la obligación de contribuir.

Teniendo en cuenta que la sostenibilidad de los regímenes de reparto asienta sobre el principio de que el beneficiario debe contribuir un tiempo doble al estimado para el goce de beneficios, se acepta parcialmente el aumento de la edad mínima de retiro y del número de contribuciones. No así el aumento de la prima, la eliminación del bono navideño y de las cargas familiares en el cálculo del monto de la pensión.

En función de cada uno de los dos escenarios considerados en la valuación actuarial se estima los efectos de la contribución del Estado y el agregado de las re-

muneraciones no salariales y la contribución de contratados del Estado en el renglón 0-29. A ello se suma la reducción de gastos producido por la introducción de reformas paramétricas limitadas. En forma general se puede afirmar que los resultados que surgen de las proyecciones resultantes equivalen y aún superan con creces el planteamiento de la Junta Directiva del IGSS.

El conjunto de las reformas propuestas por el IGSS significan un fuerte endurecimiento de las condiciones requeridas para el acceso a una pensión por vejez. El objetivo implícito es la reducción de gastos, que se adecuarían a un nivel de ingresos que no se modifica, siguiendo un curso inercial sin cambios fundamentales en el funcionamiento del seguro social. Se aumenta la prima de cotización, se suprime el bono navideño y las cargas familiares en el cálculo de la pensión a la vez que se continúa violando la disposición reglamentaria que obliga a la revalorización anual. La supresión de las cargas familiares es una propuesta contradictoria con el espíritu de protección social que debe inspirar al IGSS, se funda en una ineficiencia administrativa y persigue un ahorro neto que no se compensa con el aumento propuesto en la tasa de reemplazo.

La modificación de la edad de retiro y la cantidad de contribuciones contienen una reivindicación de la autonomía del Instituto que garantiza el irrenunciable derecho de los trabajadores a disfrutar de los beneficios del seguro social sobre bases seguras.

La fundamentación en razones demográficas es coherente con los principios de los regímenes de reparto y otro tanto sucede con el aumento del tiempo de contribución pero es necesario modular estas medidas con el fortalecimiento de la capacidad institucional tendiente a garantizar que el solicitante de una pensión la obtenga inmediatamente después del retiro y no se vea expuesto a la obligación de hacerse cargo de la demostración de sus aportaciones.

La oportunidad y dimensiones de estas reformas, junto al incremento de las primas de contribución, son examinadas en función de su coherencia con el objetivo estratégico del aumento de la cobertura y la calidad de las prestaciones.

La recuperación de la deuda acumulada por el Estado es una empresa que aparece como ideal e imposible de alcanzar en la actualidad pero es un derecho irrenunciable tanto para autoridades del IGSS como para los trabajadores afiliados. Sin duda la solución se encuentra en el campo político que deberá surgir como producto negociado y aquí se presenta una propuesta para ello.

La disponibilidad de recursos es una materia que debe ser debatida y resuelta por el conjunto de la sociedad. La crisis en las finanzas del IVS puede ser vista como una oportunidad para reflotar el Pacto Fiscal y promover un nuevo pacto social, objetivos que sólo podrán ser alcanzables en función de la beligerancia de la clase trabajadora.

## Bibliografía

- AISS, “Evolución y tendencias: una seguridad social dinámica”, Foro mundial de la Seguridad Social, Moscú, septiembre 2007
- Arenas de Mesa, Alberto y Hernández Sánchez, Héctor: “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile” en Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile. OIT, Santiago de Chile, 2001
- ASIES, Estudios de opinión pública sobre el trabajo informal, Guatemala, agosto 2009
- Banco Mundial (1994) Envejecimiento sin Crisis. Washington
- Bertranou, Fabio: “Ampliando la protección: El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social”, OIT Santiago de Chile, 2002
- CEPAL: “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”, marzo 2006
- Cubas, Raúl: “Crisis y Deterioro de la Seguridad Social en América Latina”, junio 2004, [www.enj.org](http://www.enj.org)
- Durán-Valverde, Fabio: “Los Convenios de Aseguramiento en la Caja Costarricense de Seguro Social: una modalidad no tradicional de inclusión”, 1998
- Durán-Valverde, Fabio: “Estudio actuarial del programa de pensiones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social”, Cuadernos del Desarrollo Humano, PNUD / Fundación Friedrich Ebert, No1-2002
- Gasparini, Leonardo (2004) “América Latina: Estudio de la protección social y el empleo sobre la base de encuestas de hogares” en Protección Social y Mercado Laboral
- Graña, Gonzalo: “Políticas de empleo, formación y diálogo social: discusión conceptual y aproximación empírica al caso uruguayo. Montevideo, CINTERFOR 2002.
- Guzmán, José Miguel: “Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe”, CEPAL, serie población y desarrollo No.28, Santiago de Chile, mayo 2002
- IGSS, Informes de Labores 2002 a 2009
- La economía informal. Posición de los empleadores: Organización Internacional de los Empleadores; noviembre 2001
- Mesa Lago, Carmelo (2001) “La cobertura de pensiones de seguridad social en América Latina. Antes y después de la reforma previsional”. En Socialis, número 4, Rosario, Argentina
- Mesa-Lago, Carmelo, “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI”, CEPAL, Políticas Sociales No. 36, enero 2000
- Mesa-Lago, Carmelo: Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social (Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 2006)
- Murro Oberlin, Ernesto: “Una visión de la seguridad social en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2003
- OIT, “¿Can low-income countries afford basic social security?”, Ginebra: OIT, 2008, ISBN 978-92-2-221227-9
- OIT, “Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global”, Ginebra: OIT, 2008
- OIT, “Seguridad social: un nuevo consenso”, Ginebra 2002, ISBN 92-2-312624-X
- Pérez Muñoz, Cristian: “Ingreso básico universal y diálogo social”, CINTERFOR, boletín 156, 2005
- PNUD, “Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?”, Informe Nacional del Desarrollo Humano 2007-2008
- PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano: “Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural”, Guatemala 2005
- Rofman, Rafael; Carranza, Eliana: “La cobertura de la seguridad social en América Latina”
- SEGEPLAN: Mapas de la pobreza en Guatemala al 2002, julio de 2006
- Naranja Sotelo, Martín: “Tasas de aportación personales al sistema de seguridad social – Un análisis comparado a nivel de regiones”; en Comentarios de Seguridad Social - N°14, Enero - Marzo 2007, Banco de Previsión Social, Uruguay, Asesoría General en Seguridad Social
- Una Hoja de Ruta para la Formalización. PILAR en Guatemala: Global Fairness Initiative (GFI) Washington D.C., USA [www.globalfairness.org](http://www.globalfairness.org) 2010



El IGSS se encuentra en un momento de decisiones cruciales para su futuro.

Este trabajo contiene una propuesta alternativa que, sobre la base de comprometer la contribución del Estado y el fortalecimiento de la función administrativa, apuesta al incremento de los ingresos en lugar de soluciones que conspiran contra la extensión de cobertura.

Con el apoyo de:



*Programa  
Acceso a Justicia*  
Con el apoyo financiero de:



Danida