



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires
Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Tesis

**“La Dolarización de los Fondos de Pensión e Inversión en
Guatemala: sus efectos en el crecimiento económico”**

Maestría en Gestión Actuarial de la Seguridad Social

Presenta: Sigfrido Gilielmo Rivera Ramos

Director de tesis: Liliana Silva

Diciembre, 2018

Índice

	Pág.
I. Introducción	3
1.1 La dolarización.....	5
1.1.1 Modalidades de dolarización.....	7
1.1.2 Cómo funciona la dolarización	13
1.1.3 Requisitos previos para la Dolarización Total	17
II. Planteamiento del problema.....	19
2.1 Objetivos de la investigación	21
2.2 Hipótesis	21
2.3 Variables	21
2.4 Definición de las Variables.....	22
2.4.1 Definición Conceptual de las Variables.....	22
2.4.2 Definición Operacional de las Variables	22
2.5 Alcances y Límites	23
III. Metodología	24
3.1 Sujetos	24
3.2 Instrumento	24
3.3 Procedimiento	24
3.4 Análisis	25
IV. Ventajas y desventajas de la dolarización total	26
4.1 Ventajas y beneficios.....	26
4.1.1 Reducción del costo de las transacciones	26
4.1.2 Estabilización del nivel de precios	28
4.1.3 Mayor transparencia	29
4.1.4 Desaparecen los riesgos cambiarios	30
4.1.5 Reducción de las tasas de interés	31
4.1.6 Elimina el poder del banco central	32
4.1.7 Mecanismo de Disciplina Presupuestal y Fiscal	33
4.1.8 Incremento de la Inversión Doméstica y Externa	34
4.1.9 Internacionalización de la banca	34
4.2 Costos y Desventajas de la Dolarización Total.....	35
4.2.1 Pérdida de soberanía	35
4.2.2 Pérdida de la capacidad de política monetaria autónoma	36
4.2.3 Vulnerabilidad ante Shocks externos.....	36

V. La dolarización, fondos de pensión y el crecimiento económico	39
5.1 Sistemas de Pensiones, ahorro y crecimiento económico	44
5.1.1 Efectos sobre el ahorro y crecimiento económico.....	45
5.1.2 El dólar como alternativa de reserva de valor en Guatemala.....	48
VI. Conclusiones	55
VII. Recomendaciones	56
VIII. Referencias Bibliográficas	57
IX. ANEXOS	59
Anexo 1. Alternativas de regímenes de tipos de cambio.....	59
Anexo 2. Comparación entre los sistemas de emisión de moneda, caja de conversión y dolarización total.....	61
Anexo 3. Comparación entre el currency board y la dolarización total.	62
Anexo 4. Sistemas de seguridad social en Guatemala	63
Anexo 5. Marco legal, sistemas de pensiones públicas en Guatemala.	73

I. Introducción

Las monedas nacionales tienen dificultades para sobrevivir en períodos de alta inflación. Existe la tendencia natural a que la moneda doméstica pierda las funciones tradicionales del dinero en aquellos países con inflación elevada. La moneda local es probablemente más vulnerable como reserva de valor debido a que sus rendimientos reales, altamente variables e inciertos, inducen al público a utilizar gradualmente activos financieros denominados en moneda extranjera. No es extraño que en muchos países con elevadas tasas de inflación la función de reserva de valor de la moneda local haya desaparecido. Además, una moneda extranjera estable resulta más conveniente como unidad de cuenta para hacer frente a las altas tasas de inflación. Asimismo, varias transacciones, en particular aquellas que involucran montos importantes de dinero, como los bienes raíces y automóviles, son efectuadas en dólares americanos. Sin embargo, generalmente la moneda doméstica continúa siendo usada en la adquisición de la mayor parte de los bienes perecederos.

El fenómeno descrito anteriormente ha sido denominado según Sahay y Végh¹ (1995), como sustitución de monedas o dolarización. Para estos autores la dolarización es el fenómeno por el cual la moneda extranjera sustituye a la moneda local en sus tres funciones: reserva de valor, unidad de cuenta y medio de cambio; y sustitución de monedas es el uso de moneda extranjera como medio de cambio.

La dolarización ha sido profunda en muchos países en desarrollo con inflación elevada, particularmente en Latinoamérica. Si bien los depósitos en moneda extranjera no fueron permitidos en América Latina hasta mediados de los setenta, una vez que las restricciones financieras y cambiarias fueron eliminadas se inició un gradual, pero sostenido proceso de dolarización que en los últimos años se ha desacelerado a causa de las crisis financieras mundiales. De esta manera, a finales de 2009 la razón de dolarización (depósitos en moneda extranjera sobre el total de los depósitos en el sistema bancario doméstico) alcanzaba 90% en Nicaragua, más de 70% en Uruguay y cerca de 50% en Perú y Bolivia.

¹ Citado también por Orellana y Mollinedo (1999).

Más aún, estas economías han permanecido altamente dolarizadas aun cuando la inflación ha caído sustancialmente, reflejando los efectos de períodos prolongados de inestabilidad macroeconómica. Asimismo, es de considerar que países como El Salvador y Ecuador se dolarizaron a principios de los años 2000, dada las condiciones inestables de la economía de ambos países.

Esta persistencia ha sido advertida en las diferentes funciones tradicionales del dinero, principalmente como reserva de valor, pero también en las funciones de unidad de cuenta y medio de cambio. Varios autores han estudiado este fenómeno. Entre éstos, Dornbusch (1990), quien hace énfasis en el papel de la adaptación financiera y en el desarrollo de nuevos instrumentos financieros (siendo los depósitos en moneda extranjera una manifestación de este proceso) que disminuyen la demanda de moneda local para un nivel dado de la tasa de interés. La creación de nuevos productos financieros es costosa y requiere un proceso de aprendizaje. Una vez realizadas estas inversiones, el público continuará usando estos instrumentos financieros aún si la inflación disminuye.

Una explicación relacionada para este fenómeno fue la proporcionada por Guidotti y Rodríguez² (1992), quienes sostienen que el cambio de moneda local a moneda extranjera, a raíz de la alta inflación es costoso, y ocurre lentamente en el tiempo. Como resultado, existe una banda para el diferencial de inflación encima de la cual la dolarización continúa desarrollándose, aunque la inflación caiga, debido a que los beneficios de volver a la moneda local (por la reducción del impuesto inflación) no compensan los costos.

Para el caso guatemalteco las contribuciones han sido pocas, y se han concentrado en definir aspectos teóricos y evidencias empíricas en otros países. Según estudios realizados en el Banco de Guatemala (2000, 2005), la dolarización de la economía es moderada debido a que la política monetaria no ha perdido su efectividad, y para que Guatemala se dolarice espontáneamente se tendrían que presentar desequilibrios macroeconómicos que generasen altas tasas de inflación o hiperinflación.

² Citado también por Orellana y Mollinedo (1999).

Estrada (1999), señala que la dolarización es la única solución a la problemática económica y financiera en Guatemala, indica además, que el tamaño de la economía guatemalteca y el entorno de la apertura al comercio exterior constituyen características propicias para la adopción de un sistema económico dolarizado.

Por consiguiente, al hacer un uso óptimo del ahorro doméstico dolarizado, que puede ser obtenido por fondos de pensión, e irlos redirigiendo hacia inversión en desarrollo, puede contribuir a reducir los rezagos existentes de las economías pequeñas, y con ello generar un impacto importante sobre el crecimiento económico de un país, como Guatemala.

1.1 La dolarización³

La dolarización ocurre cuando los residentes de un país usan extensamente el dólar de los Estados Unidos u otra moneda extranjera junto a o en vez de la moneda local. La dolarización parcial, de forma explícita, se produce cuando los individuos mantienen depósitos bancarios o billetes en moneda extranjera para protegerse contra la alta inflación de su moneda local, esto significa que oficialmente se permiten los depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario del país. La dolarización es total cuando un gobierno adopta la moneda extranjera como curso legal exclusivo o predominante.

La dolarización parcial, de forma implícita, es decir la no oficialmente permitida, ha existido en muchos países por años. Esto ha sido motivo de estudio por los economistas, pero ha recibido menos atención de los políticos porque, hasta cierto punto, está fuera del control de los gobiernos.

Sin embargo, potencialmente la dolarización tiene amplia aplicación en países en desarrollo porque pocos tienen monedas que se han desempeñado tan bien como el dólar de los Estados Unidos.

³ El contenido de este capítulo está basado, entre otros, por comentarios hechos por Schuler (1999).

La dolarización ha provocado la discusión sobre dolarización total en otros países latinoamericanos. Aparte de Ecuador y El Salvador, el primer país latinoamericano dolarizado fue Panamá, que tomó esa medida tras la construcción del canal homónimo al nombre del país. Desde esa época la divisa es la moneda de intercambio junto al balboa, que tiene el mismo valor que el billete estadounidense.

Panamá es el único país en desarrollo miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI) que a partir de 1971 (último año del patrón oro) no ha tenido: algún año de inflación sobre el 20 por ciento, una pérdida de valor de la moneda local contra el dólar de más del 25 por ciento y alguna restricción sobre compras de moneda extranjera desde el fin del patrón oro.

Asimismo, como consecuencia de la dolarización, el Ecuador evitó caer en una espiral inflacionaria⁴ y El Salvador vio como la inflación se reducía, pasando de un 25% en la década de los 80 a un 1.4% en el 2001, siendo el primer país en Centroamérica en emitir un bono a 30 años, avalando la percepción de los mercados internacionales que su economía está en proceso de estabilización.

Esto indica que muchos países en desarrollo pudieron haber tenido monedas de más alta calidad reemplazando la moneda emitida localmente con el dólar. Si no hubieran querido usar el dólar, también les hubiera ido mejor usando el marco alemán o el yen japonés, las otras dos monedas internacionales importantes, antes de la aparición del euro.

Hasta que Suramérica y Centroamérica empezaron a considerarla, la dolarización total no recibió prácticamente ninguna atención en Guatemala, porque se la consideraba una imposibilidad política. En consecuencia, la información publicada es escasa, principalmente en la región centroamericana.

⁴ Evitando una eminente hiperinflación, que es una subida del nivel de precios muy rápida y continuada, que provoca que la gente no retenga el dinero, por su pérdida de valor constante, y prefiera conservar las mercancías.

1.1.1 Modalidades de dolarización⁵

La dolarización se presenta bajo tres modalidades principales: dolarización parcial implícita; dolarización parcial explícita; y dolarización total.

Dolarización parcial implícita.

La dolarización parcial implícita ocurre cuando el público mantiene una gran parte de su riqueza financiera en activos extranjeros aun cuando la moneda extranjera no sea de curso legal⁶.

En algunos países es legal mantener algún tipo de activos extranjeros, tales como cuentas en dólares en un banco local, pero es ilegal mantener otros tipos de activos extranjeros, tales como cuentas bancarias en el extranjero, a menos que se le haya otorgado un permiso especial. En Guatemala es permitido tener depósitos en moneda extranjera en los depósitos bancarios⁷, así como en el sistema de banca offshore⁸ (fuera de plaza).

La dolarización parcial implícita puede incluir mantener cualquiera de los siguientes activos:

- Bonos extranjeros y otros activos no monetarios, generalmente en el exterior;
- Depósitos de moneda extranjera en el exterior;
- Depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario doméstico, a través de la banca offshore; o
- Billetes extranjeros (moneda papel) en billeteras y cajas fuertes.

⁵ El contenido de este capítulo está basado, entre otros, por comentarios hechos por Schuler (1999), Fundamentos de la Dolarización, Reporte del Comité de Asuntos Económicos del Congreso de los Estados Unidos.

⁶ Curso legal significa que una moneda es legalmente aceptable como pago para todas las deudas, a menos que tal vez las partes contratantes hayan especificado el pago en otra moneda. Curso legal difiere de curso forzoso el cual significa que el público debe aceptar una moneda en pago, aun cuando ellos preferirían especificar otra moneda.

⁷ Decreto 94-2000, Ley de Libre Negociación de Divisas, aprobada en mayo del año 2001, que viene a autorizar a los agentes económicos nacionales a llevar a cabo sus operaciones en diversas monedas extranjeras.

⁸ Se entenderá por entidades fuera de plaza o entidades off shore, aquellas entidades dedicadas principalmente a la intermediación financiera, constituidas o registradas bajo leyes de un país extranjero, que realizan sus actividades principalmente fuera de dicho país.

La dolarización parcial implícita a menudo ocurre en etapas que corresponden a las funciones del dinero, esto es, medida de valor, medio de pago y unidad de cuenta.

En la primera etapa, lo que los economistas algunas veces llaman "sustitución de activos", el público mantiene bonos extranjeros y depósitos en el exterior como "reserva de valor". Hacen esto porque quieren protegerse contra la pérdida de riqueza a través de la inflación de la moneda doméstica o, a través de la franca confiscación de activos que han hecho los gobiernos en algunos países.

En la segunda etapa de la dolarización parcial implícita, llamada a veces por los economistas "sustitución monetaria", el público mantiene grandes cantidades de moneda extranjera en la banca offshore, y luego billetes extranjeros, tanto como medio de pago como para mantener su valor. Los sueldos, impuestos, y gastos diarios tales como alimentos y cuentas eléctricas tienen que pagarse en la moneda local, pero artículos más caros tales como automóviles y casas se los paga a menudo en moneda extranjera.

En la etapa final de la dolarización parcial implícita, el público piensa en términos de la moneda extranjera, y los precios en la moneda local se relacionan con el índice de la tasa de cambio.

Donde existe dolarización parcial implícita.

Es difícil medir la extensión de la dolarización parcial implícita. Estadísticas confiables sobre cuanto tiene el público en bonos, depósitos bancarios, o billetes y monedas extranjeras, generalmente no están disponibles.

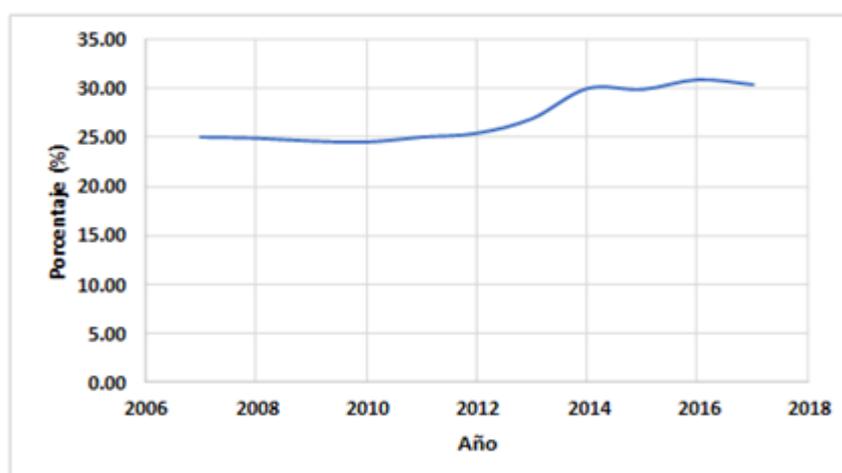
Estimaciones no oficiales según Stein (2000), calculaban que el nivel de depósitos de dólares en la banca offshore de Guatemala, eran de aproximadamente entre el 25 a 30% del total de depósitos del sistema bancario local, antes de la aprobación de la Ley de Libre Negociación de Divisas del año 2001.

Dolarización parcial explícita.

Bajo la dolarización parcial explícita, la moneda extranjera es de curso legal y aun puede dominar los depósitos bancarios, pero juega un papel secundario con respecto a la moneda doméstica para pagar salarios, impuestos y los gastos diarios tales como las cuentas de alimentos y luz eléctrica. A diferencia de los países totalmente dolarizados, los parcialmente dolarizados explícitamente mantienen un banco central doméstico u otra autoridad monetaria y correspondientemente poseen cierta flexibilidad para conducir su propia política monetaria.

Según la Asociación Bancaria Guatemalteca (2015), uno de los aspectos más relevantes, a raíz de la aprobación de la Ley de Libre Negociación de Divisas en el año 2001, es el mayor uso en las operaciones bancarias que ha registrado la moneda extranjera, principalmente con el dólar estadounidense⁹, pero quedaría en una primera impresión, que la economía guatemalteca no parece mostrar un alto grado de dolarización en su sistema financiero, aunque se verifica un crecimiento sostenido de los depósitos bancarios y los créditos denominados en moneda extranjera. Al revisar la relación entre el total de activos en dólares en relación con los activos en totales (dólares más quetzales) que reporta la Superintendencia de Bancos (2018), Gráfico 1, se observan leves fluctuaciones del 25% al 30% de 2007 a 2017, presentando en los últimos años una estabilidad que ronda en el 30%.

Gráfico 1 Total de Activos US\$ versus Total de Activos Q+US\$, 2007-2017



Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala (2018).

⁹ El dólar de los Estados Unidos es la moneda extranjera que se elige en América Latina, debido a que los Estados Unidos representa el primer o segundo socio comercial más grande y la mayor fuente de inversión extranjera para casi todos estos países.

En América Latina, países como Bolivia, Uruguay y Perú son los países que tienen mayor porcentaje de depósitos en moneda extranjera con relación al total de depósitos en el sistema bancario doméstico, rondando del 55% al 60%. En Centro América, Nicaragua es el país más parcialmente dolarizados explícitamente con 90% del total de depósitos en dicha moneda.

Dolarización total.

La dolarización oficial, también llamada dolarización total, ocurre cuando la moneda extranjera adquiere el estatus exclusivo o predominante de curso legal completo.

Esto significa no solamente que es legal el uso de la moneda extranjera en los contratos privados, sino que el gobierno lo usa para hacer sus pagos. Si existe moneda doméstica, ésta se restringe a un papel secundario, tal como ser emitida solamente en la forma de moneda fraccionaria de poco valor.

Los países totalmente dolarizados varían dependiendo del número de monedas extranjeras de curso legal que se permiten, así como de la relación entre la moneda doméstica -si existe- y la moneda extranjera.

Algunos países dolarizados no emiten ninguna moneda local, mientras otros, tales como Panamá, la emiten pero con un papel secundario. Panamá tiene una unidad de cuenta llamada el balboa igual al dólar y emite moneda fraccionaria pero no billetes. En la práctica, no existe diferencia entre el balboa y el dólar; el balboa es simplemente el nombre panameño para el dólar.

En el caso de El Salvador y Ecuador, con un tipo de cambio fijo con relación al dólar, fueron sustituyendo progresivamente su moneda local (colón salvadoreño y sucre ecuatoriano) por el dólar estadounidense. En el Salvador el tipo de cambio es USD 1.00 = SVC 8.75; y en Ecuador 1 USD = 25,000 ECS.

Donde existe la dolarización total.

Muchos países como Guatemala han usado moneda extranjera en algún momento en su historia: como por ejemplo en la época de la Colonia se utilizaba el Real Español en las colonias españolas. Actualmente 33 países usan oficialmente el dólar de los Estados Unidos o alguna otra moneda extranjera como su moneda predominante. De estos, 17 son territorios que no son independientes, tales como las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Puerto Rico, Guam, entre otros.

De los 16 países totalmente dolarizados que son independientes, Ecuador, Panamá y El Salvador son latinoamericanos, siendo Ecuador varias veces más grande en población y economía que todos los demás combinados.

Desempeño de los países dolarizados.

El desempeño económico de los países parcialmente dolarizados, en ambas modalidades¹⁰, ha sido muy variable, pero generalmente no es impresionante. Una razón de esto es que sus monedas domésticas han tenido problemas de credibilidad porque son de baja calidad y han interferido a menudo en el desarrollo económico causando alta inflación y otros problemas.

Las leyes que obligan al público a usar la moneda doméstica, especialmente para efectuar pagos de salarios e impuestos, crean una demanda artificial aún para las monedas domésticas de baja calidad.

Son escasos los estudios que comparan sistemáticamente el desempeño de países totalmente dolarizados con el desempeño de países que tienen otros sistemas monetarios. Parte de la explicación es que la información es difícil de encontrar excepto en Panamá y posteriormente Ecuador y El Salvador.

¹⁰ Implícitamente (la moneda extranjera no es oficialmente permitida) y explícitamente (la moneda extranjera es de curso legal).

Panamá ha tenido un crecimiento económico constante, aunque no espectacular, una tasa promedio de inflación aún más baja que la de los Estados Unidos, y no ha tenido grandes fracasos bancarios. Las tasas de interés para los préstamos al detalle han sido aproximadamente dos puntos de porcentaje más altos que las tasas en los Estados Unidos, mientras que las tasas interbancarias han sido aún más cercanas a los niveles de los Estados Unidos. Además del Estado Asociado de Puerto Rico, Panamá es el único país Latinoamericano donde los prestamistas privados están dispuestos a hacer préstamos hipotecarios a tasa fija a 30 años.

En Ecuador, el proceso de dolarización fue parcialmente exitoso, aunque con un alto grado de encarecimiento a la subsistencia de la población, ayudó a estabilizar y mejorar las condiciones macroeconómicas y la confianza en general de la población en su país y su economía.

La dolarización, según autores como Sachs y Larrain (2000), es más considerada una “camisa de fuerza” antes que una salida viable para las economías latinoamericanas. La imposibilidad de devaluar la moneda para incentivar las exportaciones, la dependencia a los Estados Unidos y la necesidad de mantener un balance presupuestario son elementos que preocupan a los economistas. Sin embargo, es indudable que la dolarización ha obligado a Ecuador y a El Salvador a mejorar su manejo de las finanzas públicas y abrirse a la inversión extranjera.

El Salvador tiene una ventaja sobre Ecuador pues, además de su apertura hacia los Estados Unidos, su planificación y transición fue fruto de un consenso entre diversos sectores y no resultado de extremas circunstancias, como fue el caso de Ecuador.

Aun cuando faltan estudios sistemáticos que enfoquen países totalmente dolarizados, existen estudios que analizan el desempeño de países en desarrollo con bancos centrales como existe en Guatemala y los comparan con países en desarrollo que tienen sistemas monetarios con dolarización total como Panamá. Estos estudios demuestran que sistemas monetarios como la dolarización total tienen un desempeño mejor comparado a la banca central en los países en desarrollo.

Otra evidencia importante, pero frecuentemente no tomada en cuenta, se origina en la experiencia interna del país más que entre países. La dolarización total funciona bastante similar a un sistema monetario entre regiones de un mismo país: Panamá tiene la misma relación con Nueva York que tienen California y Puerto Rico.

Entre regiones de un mismo país, los sistemas monetarios típicamente operan sin muchos de los problemas que surgen a nivel internacional entre países que tienen monedas separadas.

1.1.2 Cómo funciona la dolarización¹¹

Dolarización parcial implícita o explícita.

La mayoría de los estudios que han efectuado los economistas sobre la dolarización han sido sobre la dolarización parcial implícita, especialmente la fase de "sustitución de la moneda".

Esta es la fase en la cual el público usa moneda extranjera para pagar artículos caros aun cuando legalmente se supone que deben usar la moneda doméstica. Los resultados de estos estudios varían ampliamente porque la dolarización parcial implícita tiene efectos contrapuestos.

Por una parte, puede hacer inestable la demanda de la moneda local. Si el público cambia a la moneda extranjera repentinamente, puede ocasionar que la moneda doméstica se deprecie, iniciando una espiral inflacionaria. Cuando el público mantiene cantidades sustanciales de depósitos en moneda extranjera, un cambio en las tasas de interés doméstica o extranjera puede producir grandes movimientos de una moneda a otra, como una manera de especular con la tasa de cambio. Estos cambios de posición complican la labor de un banco central que está tratando de respaldar a la oferta de dinero doméstica.

¹¹ El contenido de este capítulo está basado, entre otros, por comentarios hechos por Schuler (1999).

Por otra parte, la dolarización parcial explícita ofrece una protección contra la inflación de la moneda doméstica y puede aumentar la estabilidad del sistema bancario. Permitir a los bancos domésticos que acepten depósitos en moneda extranjera significa que los depositantes no tienen que enviar su dinero fuera del país cuando quieren cambiarlo a una moneda extranjera. Por lo tanto, disminuye el riesgo de que una devaluación cause una corrida bancaria.

En algunos casos, el "efecto inestabilidad" en la demanda de dinero es más importante, mientras en otros casos el "efecto estabilidad" en el sistema bancario es más importante. Consecuentemente, los economistas están divididos en cuanto a si es deseable o no la dolarización parcial implícita o parcial explícita.

Dolarización total.

La dolarización total es más fácil de analizar que la dolarización parcial implícita o explícita, porque mediante la eliminación de la moneda doméstica, se eliminan los problemas que surgen por cambios de la moneda doméstica a la extranjera.

En los países en desarrollo, a menudo se originan más problemas de alta inflación y crisis monetarios por el uso de su moneda doméstica, que por el mayor uso de monedas extranjeras, los cuales se eliminan al adoptar la dolarización total.

Un país dolarizado totalmente es parte de una zona unificada de moneda con el país cuya moneda usa, llamado el país emisor (Ej. Zona Dólar, Zona Euro, etc.). Panamá tiene en su mayor parte la misma relación con Nueva York que tienen California y Puerto Rico. Asimismo, el país dolarizado totalmente renuncia a una política monetaria independiente e "importa" la política monetaria del país cuya moneda usa. Dentro de la zona de moneda unificada, el arbitraje¹² (compra y venta para tomar ventajas de las diferencias en precios) tiende a mantener los precios de bienes similares dentro de un rango estrecho.

¹² El arbitraje en economía, es una estrategia financiera que consiste en aprovechar la diferencia de precio entre diferentes mercados sobre un mismo activo financiero para obtener un beneficio económico. Para ello, se realizan operaciones complementarias (comprar uno y vender otro) al mismo tiempo y esperar a que los precios se ajusten. El arbitraje aprovecha esa divergencia y obtiene una ganancia libre de riesgo.

Si un automóvil cuesta \$9,000 en los Estados Unidos, en Panamá no puede costar más de \$9,000 además de los impuestos adicionales y los costos de envío, de otra manera resultaría más rentable embarcar automóviles de los Estados Unidos a Panamá hasta que la diferencia de precios desaparezca. Lo mismo pasa con respecto al comercio de automóviles entre los Estados Unidos y Guatemala, pero como Guatemala tiene una moneda separada, los riesgos de la moneda imponen un costo extra al arbitraje que no existe en el comercio entre los Estados Unidos y Panamá.

Debido a que el arbitraje tiende a mantener los precios de bienes similares dentro de un rango estrecho en toda la zona de moneda unificada, las tasas de inflación tienden a ser bastante similar a través de toda la zona. La inflación no tiene que ser necesariamente la misma en toda la zona, sin embargo, los precios de bienes que no se mueven fácilmente, en particular bienes raíces y mano de obra, pueden subir más rápido que el promedio, en áreas de rápido crecimiento, reflejando el hecho de que el crecimiento económico está haciendo los bienes más valiosos. Sin embargo, no hay nada fuera de lo normal en eso; lo mismo pasa en diferentes regiones de un mismo país, como por ejemplo en la Ciudad de Guatemala los precios de las viviendas suben más rápido que lo que suben en la Ciudad de Quetzaltenango.

Las tasas de interés también tienen la tendencia a ser bastante similar a través de la zona: si las hipotecas a 30 años tienen una tasa de interés de 8 por ciento en los Estados Unidos, la tasa no puede ser más alta en Panamá, de otra manera sería más rentable para los bancos prestar dinero para hipotecas en Panamá hasta que la diferencia desaparezca. Alguna diferencia en las tasas de interés puede persistir, sin embargo, debido al riesgo país (factores políticos que afectan la seguridad de los derechos de propiedad). Las tasas de interés serían más parecidas si hubiera integración financiera. Lo mismo que en una región dentro de un país, en un país totalmente dolarizado la oferta de dinero se determina automáticamente por la balanza de pagos, la cual en si misma refleja las preferencias de las gentes por mantener el dinero en vez de gastarlo. Para una región, sin embargo, la balanza de cuentas corrientes (el intercambio en bienes y servicios) no determina rígidamente la oferta de dinero, porque el público puede también adquirir o deshacerse de su poder de gastar a través de transacciones en la cuenta de capital (obteniendo o haciendo préstamos).

Un país totalmente dolarizado no puede responder a los shocks económicos, tales como un aumento en el precio del petróleo, alterando la tasa de cambio de su moneda. Sin embargo, tiene otros métodos de ajuste a su disposición: flujos de capital dentro o fuera del país para compensar el choque, cambios en el presupuesto del gobierno, cambios en precios y (menos a menudo) salarios.

Integración financiera.

Si la dolarización total no va más allá de usar una moneda extranjera, no logra todos sus beneficios potenciales. Un país totalmente dolarizado tiene una moneda unificada con el país emisor, pero no necesariamente un sistema financiero integrado.

Para alcanzar una integración financiera, el país debe permitir a las instituciones financieras extranjeras competir con las instituciones financieras nacionales. Una integración financiera completa se produce cuando la ley permite a las instituciones financieras una amplia libertad de acción para competir y no discrimina contra instituciones extranjeras. En particular, significa que las instituciones financieras extranjeras pueden establecer agencias, aceptar depósitos y hacer préstamos, comprar hasta un cien por ciento instituciones nacionales, y mover fondos libremente dentro y fuera del país.

La integración financiera más la dolarización total, usando una moneda internacional prominente (el dólar, euro, o yen), hace al país parte de una gran fuente internacional de fondos líquidos. Consecuentemente, el sitio donde se hacen los préstamos no tiene necesariamente que estar conectado cerca del sitio donde están los depósitos. La habilidad del sistema financiero para mover los fondos sin los riesgos de tasas de cambio entre un país totalmente dolarizado y el país emisor reduce los períodos de bonanza y depresión de capital extranjero que ocurren a menudo en países con política monetaria independiente y sistemas financieros no bien integrados al sistema mundial. También ayuda a estabilizar la tasa de cambio real (una medida de los efectos de la tasa de cambio y la inflación en la competitividad de las exportaciones).

Además de ayudar a estabilizar la economía, la integración financiera mejora la calidad del sistema financiero porque permite a los consumidores acceso a las instituciones financieras que han probado su competencia internacionalmente. Eso obliga a las instituciones financieras locales a ser de alta calidad para poder competir con las instituciones extranjeras.

Por otra parte, las instituciones financieras extranjeras pueden prestar fondos a las instituciones locales cuando a éstas les falta liquidez. Un acceso rápido a fondos extranjeros ofrece al país totalmente dolarizado un sustituto a las funciones del Banco central como prestamista de última instancia.

1.1.3 Requisitos previos para la Dolarización Total

Según Piñeiro (2000), muchos economistas consideran que es necesario el cumplimiento de requisitos previos para implementar la dolarización total; lo cual haría dicho proceso menos traumático, aunque para otros, como el economista jefe del BID¹³, no son necesarios. Entre las sugerencias de pre-condicionalidad podemos citar:

- Un uso del dólar que sea lo suficientemente generalizado en la economía, para que no implique un cambio importante tanto en las costumbres como en la cultura. Haber contado ya por unos años con un consejo monetario (Caja de Convertibilidad), por ejemplo, contribuye a lo anterior.
- Haber gozado de un periodo largo de estabilidad macroeconómica, sobre todo, fiscal, cambiaria y de precios, para que la dolarización total no se interprete como un artificio para eludir la responsabilidad de promover políticas fundamentales sanas.

¹³ Según Piñeiro (2000), el economista jefe del BID Ricardo Hausmann dio la declaración de que no es necesario reunir requisitos previos para implementar la dolarización total.

- Tener instituciones fiscales y procesos presupuestales sólidos para asegurar que no habrá desviaciones futuras, pues al desaparecer la política monetaria con la dolarización total, una mayor responsabilidad recaerá sobre la política fiscal para actuar como instrumento estabilizador.
- Contar con los elementos necesarios que puedan asegurar una convergencia del crecimiento de la productividad con el nivel prevaleciente en Estados Unidos. Entre estos elementos están: el haber, básicamente, concluido reformas estructurales que propicien una economía libre y abierta; mercados desregulados y flexibles, sobre todo, el laboral; y, mejoras en los procesos tecnológicos y de capacitación de la mano de obra para aminorar una dispersión significativa entre países.
- Tener un sistema financiero sólido, saludable y adecuadamente capitalizado que asegure que no surgirán en el futuro pasivos monetarios y cuasifiscales importantes.
- Disponer de un coeficiente amplio de reservas internacionales/base monetaria, para disponer en la mayor medida posible de un flujo de señoreaje con el cual se pueda constituir una facilidad de liquidez para emergencias.

Según Piñeiro (2000), con independencia de la modalidad de dolarización implementada, su alcance y profundidad; así como el cumplimiento o no de requisitos previos, se hace necesario valorar sus ventajas y desventajas con el objeto de precisar la factibilidad y viabilidad de un proceso tan complejo y problemático como este, no sólo para conocer si la relación costo-beneficio es favorable, sino también para saber cuánto sostenible es un esquema tan radical en economías con serios desequilibrios estructurales.

II. Planteamiento del problema

Según criterios técnicos, la dolarización se da cuando los ciudadanos de un país utilizan una moneda de otro país para llenar alguna de las tres funciones básicas del dinero: medio de intercambio, unidad de cuenta y reserva de valor.

La dolarización se puede dar de manera oficial o no oficial. La dolarización no oficial existe a pesar de prohibiciones legales. Actualmente hay 33 países que están dolarizados en todo el mundo y más o menos el 70% de todos los billetes que hay en dólares circulan fuera de Estados Unidos. Una dolarización no oficial se da a menudo después de malos manejos por parte del banco central de un país, como ha sido el caso de Rusia después de la caída del comunismo. Otro país con cifras similares a las de Rusia en Latinoamérica es Bolivia, donde el público utiliza el peso boliviano casi exclusivamente para transacciones menores. Pero también en Guatemala podríamos decir que hay cierto grado de dolarización no oficial, principalmente en las funciones de reserva de valor y unidad de cuenta. Si bien no existen estadísticas exactas de este fenómeno, es sabido que la mayoría de los contratos de arrendamiento están hechos en dólares al igual que el precio de bienes con un valor alto, como los bienes raíces y automóviles.

El tema de la dolarización en América Latina viene adquiriendo cada vez mayor importancia en los debates sobre la evolución del sistema monetario internacional y el futuro de las monedas nacionales. La globalización financiera, el afianzamiento de la unión monetaria europea y el lanzamiento del euro, con su consolidación en los mercados financieros internacionales, provocan el debate con la hipótesis de la conformación de bloques monetarios en el futuro, donde Asia jugará un papel muy importante.

Recientemente se ha planteado que la dolarización total u oficial podría ser una forma eficaz y drástica para eliminar inestabilidades y vulnerabilidades en los países latinoamericanos, como por ejemplo el caso de Venezuela¹⁴.

¹⁴ De acuerdo con el economista estadounidense Hanke (2018), en Venezuela se debe implementar un programa económico basado en la dolarización de la economía nacional, que permita eliminar oficialmente el bolívar y frenar la actual hiperinflación. El especialista señala que los países que están dolarizados oficialmente producen bajas tasas de inflación, menos variables, tasas de crecimiento económico más altas y estables; si se comparan con aquellos países que tienen bancos centrales y emiten moneda local, por lo que reitera que “la dolarización de la economía nacional es una condición necesaria requerida antes de poder comenzar la vivificante tarea de las reformas”

Los proponentes de este régimen monetario sostienen que mediante la dolarización total la inflación bajaría rápidamente al nivel de la de Estados Unidos, las tasas de interés caerían en forma importante, al desaparecer la política monetaria propia, se cancelarían las posibilidades de que acciones monetarias discrecionales se conviertan en fuentes de perturbación, desaparecen los riesgos financieros y cambiarios, promoviéndose una auténtica disciplina presupuestal del sector público. Por lo que se forja una estabilidad macroeconómica que aunada al bajo costo del capital y a la conservación del poder de compra, promoverán un crecimiento económico acelerado y duradero.

¿De qué manera la dolarización total de los fondos de pensiones e inversión ayudará al crecimiento económico de Guatemala?

La interrogante anterior conduce a que este concepto requiera, al menos, de una cuidadosa revisión y reflexión, debido a que actualmente en varios países latinoamericanos hay recientes desarrollos en esa tendencia: en el 2000, el gobierno de Ecuador anunció la dolarización de su economía y formalmente adoptó el dólar como moneda de curso legal en marzo de dicho año; en el 2001 entró en vigor una medida similar en El Salvador. A ello se suma que países como Panamá están dolarizados hace casi un siglo atrás y el caso de otros países como Argentina que tuvo su esquema de convertibilidad, y de Bolivia, Uruguay, Perú y Nicaragua que tienen un alto grado de dolarización de facto, por lo que en Guatemala no se descarta que en el futuro se opte por dicha elección.

Lo que se pretende al realizar un trabajo sobre la dolarización total, es determinar si el proceso de dolarización total obligatorio de los fondos de pensión, ahorro, etc. y su respectiva inversión en el país es realmente un medio que podría ayudar al crecimiento económico de Guatemala. Esto se probará al comparar los beneficios y costos que trae la dolarización total a un país, de tal manera que por medio de un análisis de las diferentes posturas, y experiencias de otros países latinoamericanos como Panamá, Ecuador y El Salvador se determinará si el proceso conviene o no conviene a Guatemala para elevar su crecimiento económico.

2.1 Objetivos de la investigación

General

- Determinar si la dolarización total de los fondos de pensión es una medida para promover el crecimiento económico de Guatemala a través de la comparación de las ventajas y desventajas que traería este proceso al crecimiento económico.

Específicos

- Determinar las principales causas que determinan que un país opte por la dolarización total.
- Determinar los principales beneficios de la dolarización para los países que sé dolarizan totalmente.
- Determinar los principales costos y desventajas de una dolarización para los países que sé dolarizan totalmente.

2.2 Hipótesis

1. La dolarización total es una medida para promover y garantizar la estabilidad económica y financiera de los países, por lo tanto es una medida que puede ayudar a elevar el crecimiento económico de un país.
2. Los riesgos de vulnerabilidad, costos y desventajas de una dolarización total son mucho mayores que los beneficios asociados al mismo.

2.3 Variables

- Dolarización.
- Crecimiento económico.

2.4 Definición de las Variables

2.4.1 Definición Conceptual de las Variables

- **Dolarización:** según Calvo y Végh (1992), la dolarización ocurre cuando los residentes de un país usan extensamente el dólar de los Estados Unidos u otra moneda extranjera junto a o en vez de la moneda local. La dolarización parcial se produce cuando los individuos mantienen depósitos bancarios (ya sea legal o no legal) o billetes en moneda extranjera para protegerse contra la alta inflación de su moneda local. La dolarización es total cuando un gobierno adopta la moneda extranjera como curso legal exclusivo o predominante.
- **Crecimiento Económico:** según el Diccionario de Términos Económicos de uso habitual (1990), el crecimiento económico significa un desplazamiento hacia fuera de la frontera de posibilidades de producción de un país, o de la mejora en la eficiencia con que estos recursos son utilizados.

2.4.2 Definición Operacional de las Variables

- **Dolarización:** reemplazo de la moneda doméstica por el dólar. Los indicadores que medirán la variable dolarización en este trabajo serán el grado de utilización de dólares en vez de quetzales en cualquiera de las tres funciones básicas del dinero: reserva de valor, unidad de cuenta y medio de cambio. Asimismo, como sustitución de monedas, que es el uso de moneda extranjera como medio de cambio,
- **Crecimiento Económico:** aumento en la producción de bienes y servicios en la economía, por unidad de tiempo. Los indicadores que medirán el crecimiento económico en este trabajo serán las condiciones favorables para el país que provocan el aumento del producto interno bruto real de un país, como por ejemplo: bajas tasas de interés, baja inflación, estabilidad económica, etc.

2.5 Alcances y Límites

Los alcances de este trabajo serán un análisis con base a la teoría actual de la dolarización total y los fondos de pensión, para determinar las ventajas y desventajas de este proceso y determinar si ayudaría a Guatemala en un aumento del crecimiento económico.

Con base en los beneficios y costos teóricos que traerá la dolarización total a un país y su incidencia en los fondos de pensión, se analizarán cómo afectarían estos factores al crecimiento económico de Guatemala, valiéndonos para ello de experiencias de otros países latinoamericanos y estudios relacionados con el tema.

Los límites de esta investigación son que actualmente existen muy pocos países que están en este proceso y por lo tanto no existen muchos modelos de análisis para la comparación que se desea realizar.

III. Metodología

3.1 Sujetos

Los sujetos de investigación del presente trabajo están representados, principalmente, por material bibliográfico internacional que profundiza en el tema, debido a que el material de referencia existente en nuestro medio es escaso, constituyéndose de esta forma en una investigación de análisis documental.

Dentro de los sujetos fuentes utilizados están los siguientes:

- Publicaciones, informes, estadísticas, etc., los cuales provienen de varias entidades internacionales, universidades y bancos centrales de América.

3.2 Instrumento

Los instrumentos de análisis que se utilizaron para recopilar y analizar la información documental de la presente investigación fueron cuadros de doble entrada, tablas de cotejo y cuadros de análisis en los cuales se incluyeron los indicadores de cada una de las variables, así como los medios que fueron utilizados para la medición de cada una de ellas.

3.3 Procedimiento

Luego de formular el problema de investigación, del cual se derivaron el objetivo general y los específicos, para la elaboración del trabajo de investigación se siguieron los siguientes pasos:

1. Se recopiló la mayor cantidad de información relacionada con el tema de la dolarización en bibliotecas, hemerotecas, entidades económicas y en internet.

2. La información recopilada fue organizada analizada e interpretada por medio de tablas de cotejo y cuadros de análisis que ayudaron a definir el cuerpo del trabajo, en estas tablas y cuadros se indicaron las principales ventajas y desventajas que trae una dolarización total a un país.
3. Por medio de los resultados del paso anterior se analizó como afectarían estos factores a los indicadores propuestos para medir el crecimiento económico de Guatemala, asimismo se tomaron en cuenta experiencias de otros países y estudios relacionados con el tema.
4. Posteriormente se revisó si no faltaban algunas consideraciones y seguidamente se determinaron las principales conclusiones y recomendaciones del trabajo.

3.4 Análisis

El análisis que se utilizó en dicho trabajo es de la comparación de los diferentes materiales bibliográficos recolectados. En dicho análisis se estudiaron y cotejaron las principales posturas sobre el tema investigado, posteriormente se realizó un análisis personal de cada postura y se determinaron las principales conclusiones y recomendaciones.

IV. Ventajas y desventajas de la dolarización total

4.1 Ventajas y beneficios

Los beneficios de una reforma monetaria radical similar a la dolarización son extraordinariamente atractivos. Desde finales del siglo pasado, se ha planteado que la dolarización total podría ser una forma eficaz y drástica para eliminar inestabilidades y vulnerabilidades en los países latinoamericanos.

Los proponentes de este régimen monetario como Mussa¹⁵, Hausmann¹⁶, Barro¹⁷, Calvo¹⁸ y Hanke¹⁹ sostienen que mediante la dolarización total: Se reducen los costos de transacción, la inflación baja rápidamente a los niveles de Estados Unidos, existe mayor apertura económica y transparencia, las tasas de interés caen en forma importante tendiendo a acercarse a los niveles externos, se produce un incremento en la inversión doméstica y externa, desaparecen los riesgos cambiarios y disminuyen los financieros, al desaparecer la política monetaria propia, se cancela la posibilidad de que acciones monetarias discrecionales se conviertan en fuentes de perturbación, se promueve una auténtica disciplina fiscal del sector público, se puede llegar a tener una integración total con los mercados internacionales de crédito (Internacionalización de la banca), se favorece la profundización financiera, se forja una estabilidad macroeconómica que aunada al bajo costo del capital y a la conservación del poder de compra, promoverán un crecimiento económico acelerado y duradero.

4.1.1 Reducción del costo de las transacciones

Una clase de beneficios proviene de costos de transacción más bajos, es decir los costos de intercambiar una moneda por otra.

¹⁵ Michael Mussa es el economista jefe del FMI, según Cambio (1999).

¹⁶ Ricardo Hausmann es el economista jefe del BID, según Cambio (1999).

¹⁷ Robert J. Barro es profesor de la Universidad de Harvard, según Cambio (1999).

¹⁸ Guillermo Calvo es profesor de la Universidad de Maryland, según Cambio (1999).

¹⁹ Steve Hanke, economista de la Universidad de Johns Hopkins, según El Universal (2018).

Estos costos existen cuando hay una diferencia entre las tasas de compra y de venta por convertir moneda doméstica a moneda extranjera. Por ejemplo, en Guatemala la tasa de compra y la tasa de venta de dólares es distinta por lo que existe un diferencial al cual se le llama comisión o costo de intercambio.

La dolarización total elimina los costos de transacción con otros países dentro de la zona unificada de moneda dólar. Efectuar operaciones compensatorias por el riesgo monetario con esos países se hace innecesario, lo cual tiende a aumentar el intercambio y la inversión con ellos. Además, por ser el dólar de los Estados Unidos la principal moneda en el mundo, una dolarización total aun reduciría los costos de transacción con otras monedas como por ejemplo el euro o el yen. Por lo tanto, sería un beneficio directo para Guatemala debido a que para los inversionistas extranjeros, como por ejemplo los europeos, también significaría una disminución de los costos de transacción debido a que actualmente ellos utilizan dos pasos para cambiar de euro a quetzal, primero cambian de euro a dólar y luego de dólar a quetzal.

Otro aspecto de los costos de transacción más bajos es que sin la existencia de una moneda doméstica aparte, los bancos podrían mantener reservas más bajas, consecuentemente reduciendo su costo de hacer negocios. La existencia de una moneda doméstica separada implica la necesidad para los bancos de separar sus reservas de quetzales y de dólares. Según Moreno-Villalaz (1999), un estudio realizado en Panamá afirma que la dolarización oficial permite que las reservas de los bancos sean 5 por ciento del PIB más bajo que lo que serían si Panamá tuviera una moneda doméstica separada.

En efecto, según Stein (2000) los ahorros asociados a los costos de transacción en Europa para los países que adoptaron el Euro como moneda se ha estimado que obtendrán un ahorro promedio del 0.4% del PIB por año. Según Málaga (2000) un amplio estudio de la Universidad de Berkeley realizado en 1999 en 186 países, cubriendo 30 años concluye que: países que usan la misma moneda comercian tres veces más que los que usan monedas diferentes, por lo que al reducir los costos de transacción se produciría un incremento del comercio internacional.

4.1.2 Estabilización del nivel de precios

Una segunda clase de beneficios resulta de la inflación más baja y un mayor control sobre las expectativas de inflación futura. Al usar el dólar de los Estados Unidos como moneda oficial el país se asegura de una tasa de inflación cercana a la del país emisor. Se espera que la inflación del dólar continuará siendo baja, en consecuencia, se esperaría una tasa de interés baja y relativamente estable.

La inflación es un tipo de impuesto sobre el dinero, y mientras más baja y menos variable es la inflación, más asegurados están los derechos de propiedad sobre el dinero. Debido a que otros activos financieros están denominados en dinero (unidades monetarias), la inflación baja también aumenta su seguridad, lo cual a su vez estimula el ahorro y los préstamos a largo plazo. Adicionalmente, permite resguardar el poder de compra del público, es decir, se evita el deterioro del salario real de los trabajadores.

Según Schuler (1999), Panamá era el único país de América Latina donde había créditos hipotecarios a un plazo de 30 años sin subsidios del gobierno, porque era el único país que no había sufrido de alta inflación y devaluaciones monetarias en los años ochenta y noventa, por estar dolarizado totalmente.

De acuerdo con análisis históricos efectuados a informes del Consejo Monetario Centroamericano (2012-2017), relacionados a la macroeconomía regional, en el Gráfico 2 se compara la información anual de 2012 al 2017 de cinco países centroamericanos con diferentes sistemas monetarios: El Salvador, que tiene una dolarización total y el resto de los países como Guatemala, que tiene un régimen de tipo de cambio de flotación manejada; con dolarización parcial implícita. En el mismo se puede observar las tasas de inflación de El Salvador son más bajas al compararse con la de los demás países mencionados, a pesar de presentar los mismos relativa estabilidad, principalmente en Guatemala, donde las fluctuaciones se mantuvieron entre un 2.95% a un 5.68%

Gráfico 2 Tasas de inflación en Centroamérica 2012-2017



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2018)

4.1.3 Mayor transparencia

Otra clase de beneficios resulta de la mayor transparencia, especialmente de parte del gobierno, porque no hay moneda doméstica que necesita ser fortalecida, además la dolarización total elimina crisis de balanza de pagos generadas por emisión monetaria para financiar déficits fiscales. Aunque, es de destacar que en Guatemala desde el año 1996 el Banco de Guatemala ya no financia al Gobierno para disminuir su déficit fiscal.

Al eliminar el poder del gobierno de crear inflación, la dolarización total estimula la disciplina presupuestaria. Eso no significa necesariamente que el presupuesto del gobierno va a estar balanceado cada año, por ejemplo, Panamá ha tenido en ocasiones grandes déficits, lo que significa es que el déficit debe financiarse a través de métodos más transparentes, ya sea por medio de impuestos más altos o más endeudamiento en vez del perjudicial método de imprimir dinero.

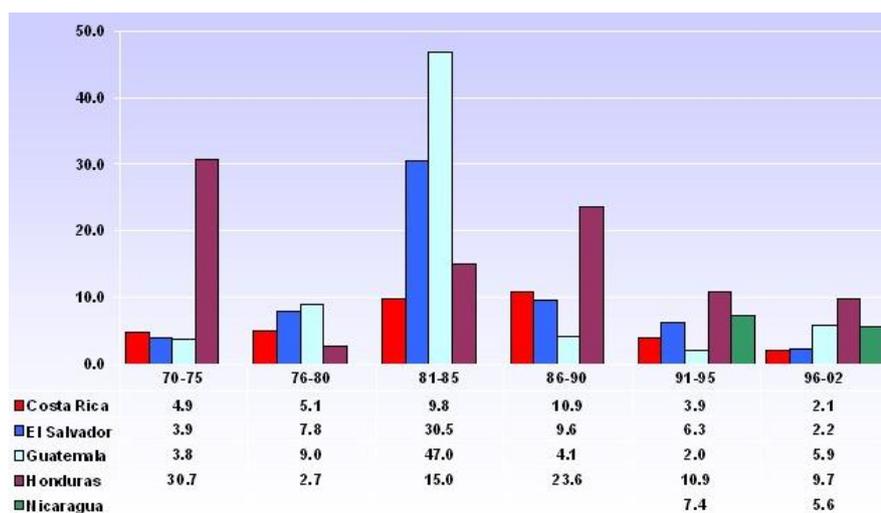
Según Salinas-León (1999) la dolarización total eliminaría los controles de capital y el uso del tipo de cambio como instrumento de discrecionalidad monetaria. La transparencia del sistema monetario daría estímulo a la reforma fiscal y la reforma estructural, ya que un error de política económica (altos déficits fiscales) ya no podrían maquillarse o esconderse con medidas monetarias (aumento artificial en los medios de pago). Con ello, la dolarización total invitaría escrutinio internacional y motivaría mayores esfuerzos en reforma estructural.

4.1.4 Desaparecen los riesgos cambiarios

Con la adopción del dólar como moneda desaparece el llamado riesgo cambiario y al eliminarse las expectativas de devaluación se supone que disminuirán las tasas de interés nominal, pues la paridad no cubierta de la tasa de interés dice que la tasa de interés nominal es igual a la tasa externa más la devaluación esperada. Al eliminar la incertidumbre cambiaria nominal beneficia el comercio, el argumento es que a menor incertidumbre son más fáciles las transacciones y el comercio.

La dolarización total restringe también la volatilidad del tipo de cambio real. De acuerdo con el análisis histórico efectuado registros del Consejo Monetario Centroamericano respecto a la volatilidad del tipo de cambio en la región centroamericana de 1970 al año 2002, en el Gráfico 3 se puede observar el efecto que tuvo la dolarización total en El Salvador, luego de implementar dicha medida, y como países como Honduras, Nicaragua y Guatemala continuaban presentando inestabilidades en el tipo de cambio. Asimismo, según Estrada (1999), un estudio llevado a cabo por el BID en 1995 encontró un índice de volatilidad en el tipo de cambio real en Latinoamérica del 13.3%, mientras que en un país dolarizado como Panamá únicamente del 2.3%.

Gráfico 3 Volatilidad del Tipo de Cambio Real en Centroamérica de 1970-2002



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2005).

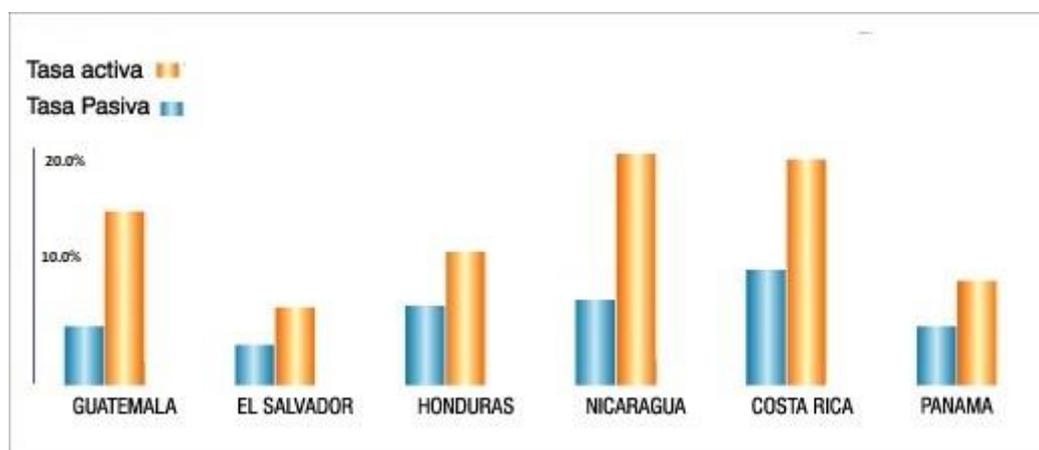
4.1.5 Reducción de las tasas de interés

La reducción de la inflación y la eliminación del riesgo cambiario, se traduciría en un decremento de las tasas de interés nominales y en efectos positivos en las finanzas públicas. Particularmente se vería aligerado el costo del servicio de la deuda pública, así como la situación de los deudores del sistema bancario.

Los diferenciales en las tasas de interés no se darían en función del riesgo cambiario, sino en función del marco institucional, la política fiscal, y las leyes financieras. Esto significa que la tasa de interés se acercará a la tasa de interés del dólar en los mercados internacionales de crédito, más una prima por riesgo país, debido a que la prima por devaluación ha sido eliminada.

Con base al análisis del informe regional de (CMC, 2002), en el Gráfico 4 se presentan las tasas de interés nominales activas y pasivas de Centroamérica, año 2002, con el fin de evaluar el efecto de la dolarización que se tuvo en El Salvador a principios del año 2001. Como se puede observar El Salvador y Panamá, por ser países totalmente dolarizados, tuvieron un comportamiento muy similar, mientras que el resto de los países presentan tasas muy por arriba de las tasas de los dos países antes mencionados, principalmente de la tasa activa. Adicionalmente, la tasa de interés a corto plazo en países como Panamá o El Salvador, no fluctúan más de lo que se mueve la tasa internacional debido también a que su sistema financiero tiene una total integración internacional.

Gráfico 4 Tasas de Interés Activas / Pasivas en Centroamérica en 2002



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2003)

Tasas de interés activas más bajas, tasas de interés reales pasivas positivas y menos fluctuaciones en el corto y largo plazo, son unas de las ventajas más concretas que un sistema totalmente dolarizado ofrece.

4.1.6 Elimina el poder del banco central

Descartado el dinero nacional, desaparece la política monetaria y la capacidad de los bancos centrales para dejarse llevar por consideraciones políticas. En la práctica este punto cobra mucha relevancia en países como los de América Latina, con una larga y costosa historia inflacionaria. El caso de Guatemala no es de consideración en este tipo de acciones²⁰, pero nadie asegura que en el futuro no se de algún comportamiento erróneo debido a la vulnerabilidad de las acciones del banco central.

La dolarización total es un régimen de cambio libre, con plena integración al mercado de capitales mundial y libre circulación de monedas extranjeras. En dicho régimen desaparece por completo la política monetaria como herramienta anticíclica, por consiguiente, la respuesta de la economía ante shocks externos está limitada a la política fiscal.

Según Salinas-León (1999) un país dolarizado totalmente gana credibilidad debido a que se reduce la discreción de las autoridades económicas para generar sorpresas inflacionarias o devaluatorias. Por lo que ahora se podrá contar con una política monetaria creíble que será la de Estados Unidos.

La dolarización total representa el esquema cambiario fijo donde se alcanzan los máximos beneficios que se pueden obtener porque es un compromiso sumamente creíble, donde es difícil volver atrás.

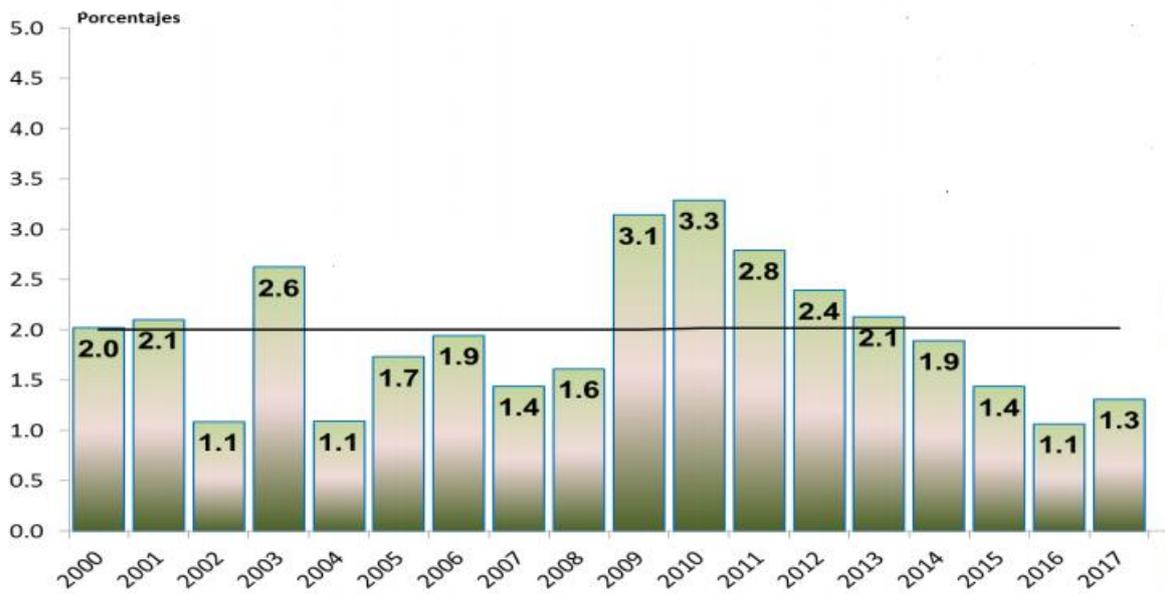
²⁰ En marzo de 2018, una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoció la estabilidad macroeconómica que se ha logrado en Guatemala en los últimos años, pero advierte sobre la necesidad de aprobar una reforma fiscal que permita incrementar a por lo menos 15% la carga tributaria respecto al PIB, y destinar esos ingresos adicionales a inversión pública, especialmente en desarrollo social, particularmente educación preprimaria, atención preventiva de salud y mayor cobertura de pensiones. Apoyado por un mayor crecimiento de la economía de Estados Unidos de América, mejores condiciones monetarias y un moderado impulso en el gasto gubernamental, el crecimiento debería acelerarse gradualmente hasta alcanzar una tasa de 3,6% en 2019.

4.1.7 Mecanismo de Disciplina Presupuestal y Fiscal

La dolarización es un buen mecanismo para disciplinar el ejercicio presupuestal, puesto que desaparece el impuesto inflación como medio para financiar el déficit fiscal o devaluar su deuda interna. Esto constituiría un freno al déficit fiscal y la expansión de la deuda pública.

De acuerdo con análisis efectuados a los informes presupuestales del Ministerio de Finanzas 2000-2017, la indisciplina fiscal en Guatemala ha sido constante, rondando del 1.1% al 3.3% del PIB, promediando el 2% en los últimos 18 años, como se puede observar en el Gráfico 5, por lo que este atributo de la dolarización es importante. Sin embargo, su validez descansa exclusivamente en la capacidad del mercado de capitales (nacional e internacional) de advertir a tiempo que el excesivo endeudamiento público pueda llevar al Gobierno a interrumpir el servicio de la deuda o a abandonar la dolarización total. Si ello ocurre, el alza de las primas por riesgo soberano actuará como freno de la irresponsabilidad fiscal.

Gráfico 4 Déficit fiscal como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), 2000-2017



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2018)

Pero, el Gobierno siempre puede elevar impuestos o recurrir al endeudamiento con entidades gubernamentales o multilaterales. El caso de Panamá es ilustrativo, según Fontaine y Vergara (2000) Panamá ha tenido déficits fiscales del 4% del PIB por 25 años, sólo superadas gracias a los sucesivos apoyos del Fondo Monetario Internacional.

4.1.8 Incremento de la Inversión Doméstica y Externa

Con la dolarización total los inversionistas nacionales y extranjeros pueden tomar decisiones precisas por la certeza sobre las tasas de interés y la eliminación del tipo de cambio, lo cual haría que mejorara la posición del riesgo país, y con ello, la disponibilidad de flujos de inversión. Invertir con estas condiciones en un país ya no es tan riesgoso por la estabilidad que crea el uso de una moneda fuerte.

Por lo tanto, si Guatemala se dolariza totalmente sería un nuevo polo de atracción para los inversionistas extranjeros en Centroamérica, además la meta de un crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios se haría realizable.

4.1.9 Internacionalización de la banca

La dolarización ayuda a promover la apertura en el sector financiero, al no existir está se da mucha segmentación de crédito, la cual hace que los créditos sean menos accesibles a los prestamistas más pequeños y a proyectos productivos.

Reducir la segmentación de los créditos y aumentar los recursos disponibles son otros beneficios de la internacionalización de la banca. La apertura bancaria combinada con contar con la moneda del mundo financiero parecen ser las razones por la que en Panamá se llegó a desarrollar el sistema financiero que hoy existe y que le ha permitido tanta estabilidad.

4.2 Costos y Desventajas de la Dolarización Total

Según Salinas-León (1999) las objeciones a una reforma monetaria integral se dividen en tres categorías. La primera es una objeción política: la pérdida de soberanía y la decisión de renunciar a una política monetaria independiente. La segunda objeción es que la dolarización implica renunciar a las ventajas de flexibilidad presentes en una política doméstica discrecional, y con ello, perder un importante amortiguador ante la presencia de shocks externos. El tercer grupo de objeciones son los obstáculos técnicos y financieros que se deben librar para hacer funcionar una reforma monetaria radical. Entre ellos, encontramos: pérdida del señoriaje y pérdida del prestamista de última instancia.

4.2.1 Pérdida de soberanía

La consideración política más importante que se debe tomar en cuenta con la dolarización total es que la moneda doméstica es un elemento indispensable en la identidad nacional para muchos países, como por ejemplo México por ser un país muy nacionalista no considera la dolarización total debido a que para ellos sería una pérdida de soberanía adoptar la moneda de otro país.

Pero si al dolarizarse totalmente un país desea mantener todavía la moneda doméstica como un elemento de identidad nacional, la emisión de moneda doméstica fraccionaria es una solución potencial. Panamá y Ecuador tienen una fuerte identidad nacional, aunque estén dolarizados totalmente, debido a que cuentan con su propia moneda fraccionaria que es el balboa y el sucre respectivamente.

Además, a medida que avanza la globalización, las reglas de la política monetaria están cambiando su énfasis en soberanía nacional a la integración regional. El ejemplo más notable es el euro debido a que reemplazó las monedas nacionales en 19 países europeos, conocidos como Eurozona²¹.

²¹Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal; y de 4 microestados europeos que tienen acuerdos monetarios con la Unión Europea: Andorra, Mónaco, San Marino y la Ciudad del Vaticano. También es utilizado en Montenegro y Kosovo. Hay 9 países de la Unión Europea que todavía no han adoptado la moneda única: Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia.

4.2.2 Pérdida de la capacidad de política monetaria autónoma

Al dolarizarse totalmente un país, no habría política monetaria ni cambiaria, ya que al no tener moneda nacional se adopta la política monetaria determinada por la Reserva Federal de los Estados Unidos, esto implica que no hay posibilidad de que el Banco Central influya en el nivel de liquidez de la economía, con el objetivo de inducir a una baja en los intereses para aminorar los efectos de una recesión, tampoco podrá inyectar liquidez como prestamista de última instancia en caso de una crisis financiera.

En un sistema monetario dolarizado también se pierde la flexibilidad en la política monetaria, debido a que el gobierno nacional no puede devaluar la moneda o financiar el déficit presupuestario mediante la creación de inflación porque ya no emite dinero.

Según Fontaine y Vergara (2000), la política monetaria puede permitir amortiguar los shocks, cuando estos son oportunamente anticipados por la autoridad. La capacidad de utilizar bien este instrumento depende de la existencia de asimetría de información entre las autoridades y el mercado, situación que rara vez existe. La mejor institucionalidad parece ser la de un Banco Central autónomo, pero en países como los Latinoamericanos está lejos de ser perfecta. Aun así, es conveniente contar con el instrumento monetario para efectuar la función estabilizadora en los casos en que ella es útil.

4.2.3 Vulnerabilidad ante Shocks externos

Aunque esté dolarizada y no exista la devaluación, cuando una economía está sujeta a shocks externos (caída de los precios del café, aumento de los precios del petróleo o crisis financiera mundial) no está exenta de sufrir crisis de balanza pagos. En este caso, según Rubli (1999), al no poder absorber por vía del tipo de cambio el ajuste necesario a este choque, necesariamente el ajuste tendrá que darse totalmente mediante una contracción de la actividad económica y del empleo.

Éste es un costo importante al dolarizar, que no siempre se tiene muy presente. Para economías demasiado vulnerables, expuestas a perturbaciones exógenas, un tipo de cambio flotante ha probado ser una forma más eficaz de absorber el impacto de shocks que el tener un régimen de dolarización, donde el costo es una contracción económica inevitable.

Al dolarizar, los efectos de shocks externos recaerían en su totalidad sobre la economía real, por lo cual habría más desempleo y fuertes distorsiones en los mercados laborales. Según Salinas-León (1999) ese mismo argumento se puede usar para exigir que se acompañe la reforma monetaria con una reforma laboral que permita mayor flexibilidad en los mercados.

4.2.4 Pérdida del Señoriaje

Las ganancias derivadas de la emisión de una moneda local (la diferencia entre el costo de poner dinero en circulación y el valor de los bienes que se comprarán), el señoriaje, se pierden en un entorno dolarizado.

Según Morandé y Schmidt-Hebbel (2000) el costo de la dolarización total puede estimarse como la suma de dos componentes: un costo inicial para el sector público, determinado por la necesidad de comprar todo el circulante en moneda doméstica y el costo de señoriaje propiamente tal, el cual depende de la cantidad de circulante, el crecimiento del PIB en el país dolarizado y de la inflación estadounidense.

Según estimaciones hechas por el Banco de Guatemala (2000, 2005) referente al costo de señoriaje en Guatemala este asciende a 2.7% a 3.0% del PIB. El análisis de costo-beneficio de la dolarización total debe medir estas pérdidas en relación con las ganancias en crecimiento derivadas de una baja dramática en las tasas de interés.

4.2.5 Pérdida del prestamista de última instancia

El rol del banco central como prestamista de última instancia también desaparece bajo un esquema de dolarización total. El reto, para evitar una corrida bancaria o un riesgo sistémico, es lograr que el sistema bancario disponga de líneas de crédito suficientes de parte de otras fuentes para contrarrestar los episodios de incertidumbre. Ello requiere un sistema altamente internacionalizado.

El banco central (o el gobierno) deja de ser el garante final de los recursos de los ahorradores. Esto le imprime una mayor disciplina al sistema financiero y promueve la autorregulación de sus instituciones, asimismo es necesario reforzar la supervisión y regulación bancaria.

Una solución para Schuler (1999) es hacer los arreglos para líneas de crédito en bancos extranjeros. Las agencias de los bancos extranjeros también pueden ofrecer crédito directamente a los bancos domésticos sin involucrar al gobierno, como se ha hecho en Panamá.

4.2.6 Otros costos.

El costo por una sola vez de convertir precios, programas de computación, cajas registradoras y máquinas vendedoras automáticas de moneda doméstica a moneda extranjera, varía considerablemente entre países.

Según Estrada (1999) en los países de la zona del Euro, el cambio se estimó en 1% del PIB. En Guatemala, de acuerdo con estimaciones del Banco de Guatemala (2005), el costo sería más leve porque el Quetzal tiene una tasa de cambio flotante con respecto al dólar y se posee una automatización mucho menor a la europea, aproximadamente se podría decir de un 0.4% a 0.6% del PIB. En países con una alta inflación, aún pueden tener un beneficio neto en vez de un costo porque habrá una necesidad menos frecuente de revisar precios y un cálculo económico más eficiente.

V. La dolarización, fondos de pensión y el crecimiento económico

Al analizar los principales costos y beneficios de la dolarización total, queda evaluar la manera en que estos afectarían al crecimiento económico, tomando en cuenta variables importantes como el ahorro e inversión, que están relacionadas con los fondos de pensión e inversión de los ahorrantes.

Si la dolarización total es beneficiosa, debería resultar en un crecimiento económico más alto de lo que actualmente es. Teóricamente la dolarización total elimina el riesgo cambiario, lo que llevaría a reducir las expectativas de inflación y las tasas de interés domésticas, lo que a su vez crearía un clima de estabilidad en el país que impulsaría las inversiones y el crecimiento económico.

En términos de costos, aparte de la renuncia a tener política monetaria propia, el más evidente es la pérdida del derecho de señoría, que si es alto puede afectar el crecimiento económico de un país.

Para estimar cuanto se incrementaría o bajaría el crecimiento económico si Guatemala se dolariza totalmente sería un objetivo que está fuera del alcance de este estudio, debido a que para el cálculo de esta variable afectan más factores de los que están planteados en el mismo. Pero lo que si es posible determinar es como afectarían algunas variables al crecimiento económico de un país, evaluando la relación teórica del crecimiento y algunas variables claves, principalmente el ahorro y sus derivados.

En el campo empírico se han utilizado técnicas econométricas para evaluar la importancia de ciertas variables en la tasa de crecimiento de los países, los cuales pueden dar elementos adecuados para determinar el papel del gobierno como promotor del crecimiento económico. Según Casares (1999) los principales factores determinantes de la tasa de crecimiento económico a largo plazo son:

- El ahorro y la inversión.
- La educación.
- La estabilidad macroeconómica.
- El grado de apertura y progreso técnico.
- El desarrollo financiero y productividad.

Con respecto al primer factor determinante, se afirma que a mayor nivel de ahorro e inversión, mayor crecimiento económico. Agénor y Montiel²² (1996), muestran en forma descriptiva, que las economías en desarrollo de rápido crecimiento, en el período 1971-1992, tuvieron tasas de ahorro mayores que aquellas de lento crecimiento.

Por otro lado, el hecho de alcanzar una baja tasa de inflación tiene un beneficio adicional porque contribuye al incremento del ahorro y los préstamos de largo plazo²³. Asimismo, Moreno-Villalaz (1999) argumenta que el acceso a los mercados internacionales de capital incrementa la disponibilidad de recursos, que permiten que el nivel de inversiones sea independiente y no limitado por el ahorro doméstico. Barro y Sala-i-Martin²⁴ (1995) encontraron, para el período 1965-1985, una correlación positiva entre la participación de la inversión (privada y pública) en el PIB y el crecimiento económico.

El dolarizar totalmente un país ayuda a incentivar el ahorro y la inversión, como se mencionó en el capítulo anterior, el ahorro y la inversión privada se incentivan por medio del incremento de los flujos de inversión doméstica y externa debido a la disminución de las tasas de interés y la eliminación del riesgo cambiario.

Con respecto al segundo factor, Casares (1999) supone que a mayor nivel educativo mayor crecimiento económico. La dolarización total no tiene ningún efecto directo sobre este factor.

Con respecto al tercer factor se ha encontrado que un buen manejo macroeconómico estimula el crecimiento económico. Así, la estabilidad macroeconómica implica inflación baja y predecible, déficit fiscal bajo, tasas de interés reales positivas y un tipo de cambio estable.

²² Citado también por Casares (1999).

²³ Con bajas tasas de inflación los jubilados y las personas con ingresos fijos pueden tener más seguridad que sus ahorros mantienen su valor a través del tiempo.

²⁴ Citado también por Casares (1999).

La estabilidad macroeconómica crea un ambiente favorable para la inversión y el crecimiento económico. Fischer²⁵ (1993) muestra una correlación negativa entre inflación y crecimiento, una relación positiva entre superávit presupuestario y crecimiento y una correlación negativa entre el rendimiento del mercado negro de divisas y el crecimiento. Del mismo modo Bleaney²⁶ (1997) encuentra que un mal manejo macroeconómico daña el crecimiento económico.

La dolarización total como se mencionó en el capítulo anterior ayuda a disminuir la inflación y las tasas de interés, creando un clima de estabilidad macroeconómica y credibilidad propicio para el crecimiento económico. Debido a que la estabilidad macroeconómica requiere de tasas de interés reales positivas y baja inflación, en el Cuadro 1 se presentan los resultados de varios estudios que determinan como las tasas de interés afectan el crecimiento económico. Con base al análisis y cotejo de información de los comportamientos, se puede corroborar que las tasas de interés reales negativas severas en varios países influyen negativamente en el crecimiento económico de un país.

Cuadro 1 Crecimiento económico en países con tasas reales negativas severas

País	Años	Tasa de Interés Real (%)	Crecimiento Económico
Argentina	1975-76	-69	-2.2%
Bolivia	1982-84	-75	-5.2%
Chile	1972-74	-61	-3.6%
Ghana	1976-83	-35	-2.9%
Perú	1976-84	-19	-1.4%
Polonia	1981-82	-33	-8.6%
Sierra Leona	1984-87	-44	-1.9%
Turquía	1979-80	-35	-3.1%
Venezuela	1987-89	-24	-2.7%
Zaire	1976-79	-34	-6.0%
Zambia	1985-88	-24	-1.8%

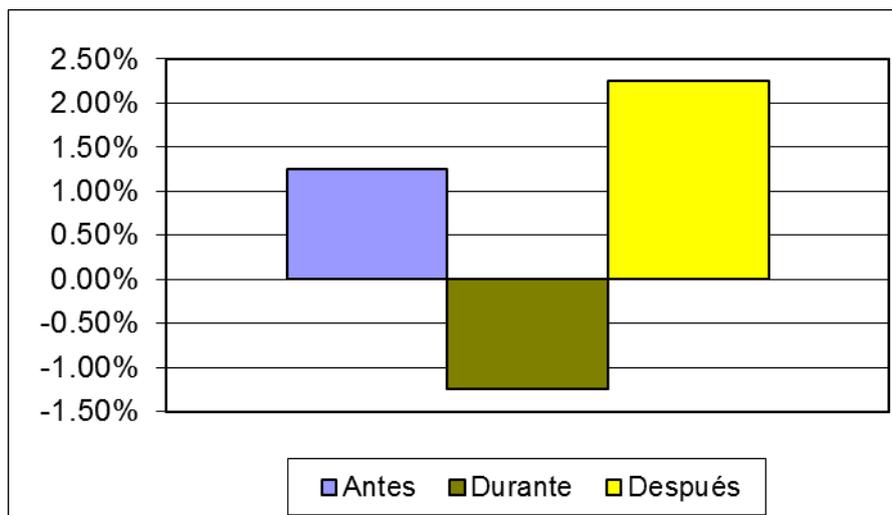
Fuente: Elaboración propia con base a Easterly (1998) y Loayza (2000).

Con respecto a la variable de tasas de inflación y su influencia en el crecimiento económico, de acuerdo a información de estudios de Eastearly (1998) y Loayza (2000), en el Gráfico 5 se presenta como afectan las tasas de inflación altas (mayores del 40%) al crecimiento económico de un país. Como se puede observar las tasas de crecimiento económico son positivas antes y después del período de alta inflación y son negativas durante el período de alta inflación.

²⁵ Citado también por Casares (1999).

²⁶ Citado también por Casares (1999).

Gráfico 5 Crecimiento económico antes, durante y después de un período de alta inflación (Inflación > 40%)



Fuente: Elaboración propia, con base a Easterly (1998) y Loayza (2000)

Asimismo, en el Cuadro 2 presenta los resultados de varios estudios empíricos analizados y cotejados, donde se indica como las tasas de inflación influyen en el crecimiento económico de un país.

Cuadro 2 Influencia de la tasa de inflación en el crecimiento económico

Variable	Referencia	Resultado	
Inflación	Cambio grande	Kormendi and Meguire	-
	Tasa arriba del 15% anual	Barro	-
	Tasa alta	Levine y Renelt	-
	Variabilidad	Barro Levine y Renelt	+ -

Fuente: Elaboración propia, con base a Durlanf y Quah (1998) y Loayza (2000)

Como se puede observar en el cuadro 2 un cambio grande de las tasas de inflación produce un efecto contrario respecto al crecimiento económico, asimismo una tasa de inflación alta superior al 15% también muestra un efecto negativo en el crecimiento económico, pero el resultado puede ser ambiguo si se produce variabilidad de las tasas de inflación.

Con relación al cuarto factor, primeramente se afirma que a mayor grado de apertura mayor crecimiento económico. Sachs y Warner²⁷ (1995), muestran, para el período 1965-1990, que ocho economías en desarrollo siempre abiertas crecieron más rápido que 40 economías en desarrollo siempre cerradas.

Asimismo, Lee²⁸ (1993), argumenta que las economías con un mayor grado de apertura tienen mayor habilidad para absorber el conocimiento tecnológico generado en el resto del mundo. Edwards²⁹ (1997), encuentra que hay una relación positiva entre apertura y crecimiento económico. Por lo tanto, a mayor apertura mayor progreso técnico.

La dolarización total, como se mencionó en el capítulo anterior, ayuda a obtener una mayor apertura económica, reduciendo los costos de transacción, que aumentarían el comercio internacional, por lo tanto, fomentaría el conocimiento tecnológico y el crecimiento económico.

Con respecto al último factor determinante, Casares (1999), argumenta que un sector financiero desarrollado asigna los recursos hacia los proyectos de inversión más productivos, por lo que fomenta el crecimiento económico. King y Levine³⁰ (1993), encontraron una correlación positiva entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico.

La dolarización total como se mencionó en el capítulo anterior promueve la internacionalización de la banca y el desarrollo financiero. Además, incentiva la productividad³¹ y la competitividad³² frente a otras naciones, por lo que ayudaría también a elevar el crecimiento económico de un país.

Por lo anterior, la dolarización total es una medida económica que puede promover considerablemente el crecimiento económico a largo plazo de un país como Guatemala, ya que, con base a la información analizada se puede comprobar que influye en cuatro de los cinco factores principales determinantes del crecimiento económico. Sin embargo, la evidencia mostrada en el trabajo de Edwards (2001), sugiere que países oficialmente

²⁷ Citado también por Casares (1999).

²⁸ Citado también por Casares (1999).

²⁹ Citado también por Casares (1999).

³⁰ Citado también por Casares (1999).

³¹ Puesto que habría mayor intermediación financiera hacia proyectos productivos debido a la internacionalización de la banca.

³² Debido a que a que ya no se podrá competir por medio de la devaluación de la moneda doméstica, que hace los productos más baratos en el extranjero.

dolarizados tienen tasas de crecimiento más bajas que los países no dolarizados y, por tanto, bajo crecimiento del PIB per cápita. En ese sentido y a la luz de la evidencia, este autor sugiere que los shocks externos resultan en grandes costos en términos de baja inversión y crecimiento económico en países oficialmente dolarizados que en los no dolarizados. Asimismo, Levy-yeyati y Sturzenegger (2003) señalan que en países en desarrollo los regímenes cambiarios menos flexibles están asociados con bajo crecimiento y con alta volatilidad del producto, siendo la dolarización una medida extrema de tipo de cambio fijo.

En consecuencia, no está claro que la dolarización total de la economía promueva la inversión y el crecimiento económico, pero de los beneficios, podemos destacar que bajo un sistema de total dolarización los fondos de pensiones y los ahorros privados se protegerán contra la devaluación y la inflación.

5.1 Sistemas de pensiones, ahorro y crecimiento económico

De acuerdo con Holzman y Heinz (2005), los sistemas de pensiones tratan de dar solución al riesgo de envejecimiento proporcionando un nivel de renta adecuado a las personas que, por razones de edad, han abandonado ya el mercado de trabajo. Las pensiones son, por lo tanto, un seguro al riesgo de longevidad y los sistemas que las financian deben evaluarse en términos de su capacidad para satisfacer simultáneamente dos objetivos básicos:

- Suavizar los perfiles temporales de consumo de los pensionistas, garantizando niveles de consumo similares a los que tenían mientras eran trabajadores activos a través de pensiones lo más elevadas posibles, y
- Evitar situaciones de pobreza y exclusión social entre las personas que han abandonado el mercado de trabajo por razones de edad, promoviendo la redistribución de renta entre generaciones y dentro de ellas.

Estos dos objetivos, que a su vez determinan el bienestar de las personas, permiten analizar la eficiencia de los sistemas de pensiones sobre la base de su capacidad de garantizar mayores niveles de consumo (reduciendo los desincentivos en la acumulación del capital y en la oferta de trabajo) y menor desigualdad (reduciendo los riesgos idiosincráticos a los que se enfrentan los pensionistas, antes y después de alcanzar su jubilación).

De los distintos criterios que pueden utilizarse para clasificar los sistemas de pensiones, el sistema multipilar del Banco Mundial, contribución definida versus prestación definida, son los más utilizados, por lo que la comparación de los efectos sobre el crecimiento económico se circunscribe a continuación únicamente a los sistemas de reparto y de capitalización individual, ya sean de gestión privada, pública o mixta.

5.1.1 Efectos sobre el ahorro y crecimiento económico

En la seguridad social se denomina capitalización individual³³ a un sistema de ahorro personal para la vejez, la cual utiliza como estrategia para prevenir la incapacidad laboral que produce la vejez, un mecanismo de ahorro individual en cuentas personales de retiro, distinguiéndose del régimen de reparto³⁴ público en que este último está organizado a partir de un mecanismo en que los trabajadores activos financian a los pasivos.

Una de las ventajas que suele otorgarse al sistema de capitalización frente al de reparto es que incentiva el ahorro, lo que propicia una mayor acumulación de capital: los agentes económicos tienen el incentivo de ahorrar durante el periodo en el que están activos en el mercado trabajo, para acumular capital con el que financiar un nivel de consumo similar al de su vida activa una vez que se han jubilado. Este resultado se conoce según Lindbeck y Persson (2003), como efecto inducido por la jubilación sobre la tasa agregada de ahorro. Al efecto directo sobre la tasa de ahorro habría que añadir otro efecto indirecto: el aumento del tamaño de los mercados financieros y de su eficiencia mediante el aprovechamiento de economías de alcance y la diversificación del riesgo.

³³ Bajo este sistema los cotizantes traspasan mes a mes un porcentaje de sus ingresos a una cuenta individual que es de su propiedad, administrada por una empresa privada que invierte tales recursos en diversos instrumentos financieros, los cuales están determinados y regulados específicamente por la ley, con el fin de incrementar el monto acumulado por el individuo a través del interés compuesto (ganando todos los meses interés por sobre interés), de manera de que éste pueda optar a mejores condiciones de pensión al momento de la jubilación. En varios países el sistema de capitalización individual existe como opción voluntaria, organizado por empresas de seguro privadas, con objeto de complementar el sistema público de reparto.

³⁴ En la seguridad social, se denomina reparto a un sistema de seguro solidario para la vejez. El sistema de reparto se organiza sobre la base de un aporte obligatorio realizado por los trabajadores en actividad, con el que se forma un fondo para atender las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados. Por otra parte, los sistemas de reparto se caracterizan por tener cotizaciones indefinidas y beneficios definidos. Es decir, el monto de la pensión se relaciona con las características de la Caja de Previsión a la que se pertenecen y con el cumplimiento de ciertos requisitos que dan derecho a una pensión previamente definida.

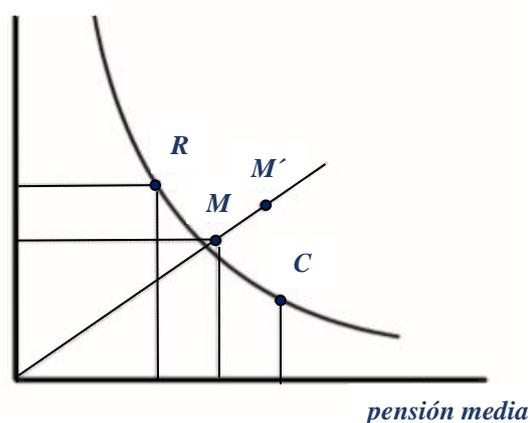
Según Feldstein y Horioka (1980), en una economía cerrada o con movilidad de capital imperfecta, la mayor tasa de ahorro nacional implica a largo plazo una mayor tasa de inversión nacional y por consiguiente un mayor stock de capital productivo per cápita (el denominado “efecto nivel” en los modelos de crecimiento exógeno) e incluso una tasa de crecimiento del capital, de la productividad y del PIB per cápita (conocido como “efecto tasa” en los modelos de crecimiento endógeno).

En una economía abierta con una elevada movilidad de capital, los agentes disponen de mayores posibilidades de inversión para su ahorro de previsión para la jubilación en activos extranjeros. Esto les permite obtener mayores tasas de rentabilidad o, como mínimo, diversificar riesgos, puesto que sus inversiones están menos expuestas a los riesgos domésticos. De igual manera, el mayor ahorro nacional reduce la dependencia del ahorro externo en la financiación de los proyectos de inversión doméstica.

En ambos casos, la pensión media sería mayor en un sistema de capitalización individual que en uno de reparto, al estar los agentes más interesados en la optimización de sus inversiones y ahorros, obteniendo mayores tasas de interés y una mejor administración de riesgos que los sistemas de reparto, como se representa en el Gráfico 6.

Gráfico 6 Sistema de reparto versus sistema de capitalización individual

redistribución



Fuente: Doménech (2014).

Sin embargo, es de destacar que las ganancias que pueden obtenerse en forma de una mayor pensión media dependen de en qué medida el ahorro nacional responda a la mayor o menor generosidad del sistema de reparto en la financiación de las pensiones.

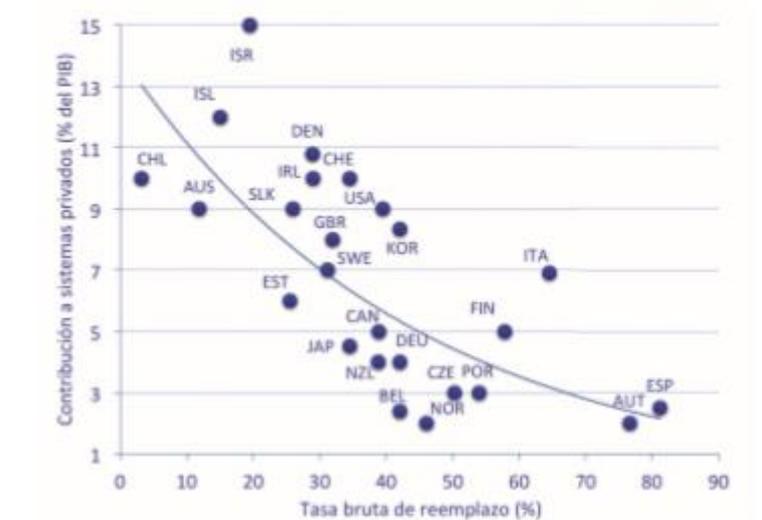
Asimismo, algunos autores consideran que, bajo la hipótesis de Equivalencia Ricardiana, las generaciones actuales podrían compensar totalmente las cotizaciones sociales que tienen que hacer frente las generaciones futuras para atender el pago de las pensiones en un sistema de reparto. En este caso extremo, el ahorro privado en un sistema de reparto (que pasaría a las generaciones futuras en forma de herencias) sería equivalente al de un sistema de capitalización individual. Sin embargo, la evidencia empírica indica que, en general, la hipótesis de Equivalencia Ricardiana opera solo parcialmente, por lo que es difícil esperar que la tasa de ahorro no se vea afectada por el sistema de financiación elegido para financiar las pensiones.

Tomando como base el análisis de las tasas brutas de reemplazo en el sistema público de pensiones y privados, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2012 y su influencia de sus contribuciones en el Producto Interno Bruto; en el Gráfico 7 se presenta en qué medida aumentan las contribuciones a sistemas de capitalización individual (ahorro privado) en porcentaje del PIB cuando disminuye la tasa de reemplazo del sistema público de reparto.

En el mismo, se aprecia que cuando la tasa de reemplazo alcanza niveles máximos, como pueden ser los casos de España y Austria, el ahorro privado de previsión se sitúa alrededor del 2 por ciento del PIB, pero cuando la tasa de reemplazo del sistema de reparto tiende a cero, el ahorro privado de previsión se sitúa arriba del 9 por ciento del PIB, como los casos de Chile y Australia.

No obstante, hay que tomar en cuenta que los sistemas de reparto requieren la presencia de contribuciones sobre las rentas del trabajo de los trabajadores activos, con las que financiar las pensiones de los trabajadores jubilados, por lo que se explica su bajo nivel de ahorro.

Gráfico 7 Tasa Bruta de Reemplazo del Sistema Público de Pensiones y contribución a sistemas privados del PIB en porcentajes del PIB



Fuente: OCDE (2012)

Por lo anterior, se puede comprobar que el sistema de capitalización individual genera efectos positivos sobre la tasa de ahorro, la acumulación de capital, la productividad y la oferta de trabajo, que se ven afectados positivamente en el crecimiento económico.

Estos efectos deben ser tenidos en cuenta a la hora de mejorar el sistema de reparto con sistemas complementarios, en los que se aumente el vínculo entre las contribuciones satisfechas y las pensiones futuras.

5.1.2 El dólar como alternativa de reserva de valor en Guatemala

Regímenes de pensiones públicas en Guatemala

En la actualidad existe en Guatemala un total de 17 regímenes de pensiones públicas, todas bajo el sistema de reparto, que protegen a un total de aproximadamente 1.3 millones de cotizantes, los cuales representan a aproximadamente el 20% de la población económicamente activa del país que es según el Instituto Nacional de Estadísticas (2017) de 6.6 millones de personas. De este total el 77.0% corresponde a trabajadores que laboran en el sector privado y que están bajo la cobertura del Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS), administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); y el 23.0% restante son trabajadores del sector público que esta bajo la protección de 16 planes de pensiones específicos para laborantes de empresas públicas, de instituciones bancarias estatales, de organismos municipales, de institutos semiautónomos, de la Universidad estatal, y para trabajadores civiles y militares del Estado.

Con exclusión de la Ley de Clases Pasivas del Estados (CPCE) y el Plan de Pensiones del Ejército de Guatemala (Instituto de Previsión Militar, IPM), la mayoría de los regímenes de pensiones públicas existentes en el país no tienen más de cincuenta años, siendo su consolidación y actualización legal en los últimos veinte años. Asimismo, se rigen bajo el sistema de reparto, que son sistemas de solidaridad intergeneracional que se van actualizando conforme se van jubilando los trabajadores actuales.

Con excepción de los trabajadores protegidos por la Ley de Clases Pasivas del Estado y el Instituto de Previsión Militar, todos los demás planes de pensiones de Instituciones públicas están obligados a contribuir al régimen de pensiones de IVS que administra el IGSS, lo cual conduce a una dualidad de contribución y protección, debido a que las prestaciones que otorgan tales regímenes a sus pensionados se complementan o adicionan a las que suministra el IGSS a través de su programa de IVS.

El total de pensionados del sistema de previsión social asciende a un estimado de 250,000 personas; del cual es el 65% corresponde al programa de IVS del IGSS. El 35% restante, constituyen pensionados provenientes de los 16 regímenes de pensiones de instituciones públicas, destacando el programa de Clases Pasivas del Estado, a quien corresponde el 25% del total de los pensionados públicos.

El total de pasivos en promedio de todos los programas públicos constituye aproximadamente el 15.0% del total de trabajadores activos, lo que significa que existen 7 trabajadores cotizantes por cada trabajador pensionado. Al revisar el total de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia otorgadas por el sistema de previsión social del país, en el último lustro, destaca el número de pensionados por sobrevivencia, equivalente al 42% del total de pasivos; cuyo número es bastante cercano al número de pensionados por vejez, quienes representan únicamente el 50% del total de pensionados; en tanto los trabajadores protegidos por concepto de invalidez solamente constituye el 8% del total de pasivos.

El alto porcentaje de pensionado por sobrevivencia en el sistema de pensiones públicas se observa con mayor intensidad en los regímenes de previsión del IVS que administra el IGSS y del IPM, en donde más del 50% de sus pasivos corresponde a pensiones para sobrevivientes (esposas, hijos, padres).

Sin embargo, existen algunos regímenes que no cubren los tres tipos de pensiones, por ejemplo el INTECAP únicamente contempla pensiones por vejez y el plan de prestaciones del Empleado Municipal no incluye pensiones por concepto de sobrevivencia.

Proyecciones de gasto en pensiones del IGSS

De acuerdo con análisis efectuados por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017), bajo las políticas actuales, el gasto consolidado de los esquemas generales y la pensión no contributiva en Guatemala alcanzará el 3.2% del PIB en el año 2100, con un valor presente descontado de futuros aumentos del gasto del 45 por ciento del PIB. Lo cual puede observarse en el Cuadro 3.

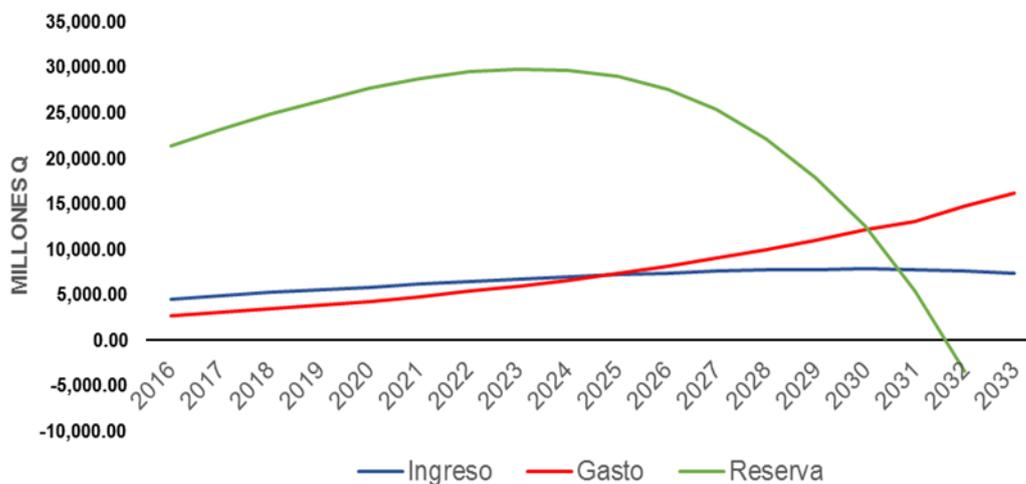
Asimismo, de acuerdo con los resultados de la valuación actuarial del Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) año 2017, realizada por el IGSS, éste muestra solvencia financiera acorde con el sistema de financiamiento de Prima Escalonada y se espera que la prima de financiamiento actual del 5.5% pierda su vigencia hasta el año 2025, teniendo por tanto 8 años de equilibrio financiero proyectado; de la misma forma, la reserva del Programa IVS tendría capacidad para asumir los compromisos del mismo hasta el año 2032. En el Gráfico 8, se presentan los resultados de la valuación practicada.

Cuadro 3 Pensiones proyectadas de Guatemala

	2015	2030	2065	2100
Baseline				
Total pension expenditure	1.0	1.1	2.2	3.2
Pension revenues ¹	1.1	0.9	0.8	0.8
Pension balance	0.0	20.3	21.5	22.5
PDV of future pension spending increases		0.4	14.3	44.9
PDV of future pension balance increases		21	222	257

Fuente: FMI (2017)

Gráfico 8 Ingresos y egresos del programa IVS año 2017 y proyección 2018-2032



Fuente: OCDE (2012)

Por lo que de no producirse reformas a los sistemas previsionales, el gasto consolidado de los esquemas general y no contributivo aumentaría a aproximadamente 3.2% del PIB para el año 2100. Suponiendo una participación constante en las contribuciones, el sistema presentará déficit en 2030 y alcanzará aproximadamente el 2.5% del PIB en 2100, con un valor presente descontado de los aumentos del gasto futuro del 45% de PIB, lo cual hace necesario que se evalúen futuras reformas para darle sostenibilidad al régimen, evaluándose para ello reformas paramétricas o las que se estimen convenientes, dentro de las cuales podría evaluarse un sistema complementario, que fomente el ahorro dentro de los cotizantes y aumente su contribución en el PIB.

El dólar como reserva de valor en programas complementarios individuales

En Guatemala los regímenes de capitalización individual no son utilizados en los sistemas públicos de pensiones, por lo que están opción de ahorro son prestadas por instituciones del sistema financiero privado. Sin embargo, debido a que la mayoría de los trabajadores perciben al momento de jubilarse pensiones relativamente aceptables, alrededor del 70.0% de tasa de reemplazo, con el tiempo las mismas van perdiendo su capacidad adquisitiva, debido a que las mismas no están indexadas a la inflación o al índice de precios al consumidor, debiendo existir más opciones públicas de protección para dichos trabajadores.

Con base a una encuesta a los pensionados del IGSS, efectuada en el año 2018, a los pensionados de IVS, se logró determinar que una de las mayores preocupaciones para dicho colectivo es que sus pensiones aparte que son mínimas, con el tiempo se vuelven precarias, al no existir incrementos programados para ellas, debido a la dificultad de alguna modificación de los Acuerdos y Reglamentos de dicho Programa, que son muy burocráticos (pudiendo durar varios años) o elevar las tasas de cotización a la población activa, dada la coyuntura nacional y las malas experiencias en la región centroamericana, donde por ejemplo, en Nicaragua el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) una elevación de las tasas de cotización a los sistemas de pensiones generó una crisis social y económica que a la fecha el país aún no se ha recuperado.

Por tal razón, El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como rector en la administración pública, de la seguridad social no debe limitarse a su característica rígida de administrar los Programas de Seguridad Social de cobertura mínima e indispensable, sino complementarse con nuevas estrategias de coberturas. Asimismo, Los sistemas complementarios de seguridad social no deben verse como un intento de privatización de la prestación de la previsión y seguridad social, ni como una forma de desembarazarse de la búsqueda del estado de bienestar de las personas, sino que se subraya la necesidad que las entidades prestadoras de servicios públicos deben acoplarse a las nuevas tendencias económicas del mercado y los crecimientos de la necesidad de la prestación de los servicios, por lo que la protección social debe evolucionar y aprender a convivir con la economía, respetando la voluntariedad y la atractividad que debe revestir a un sistema complementario de protección social; por lo que no pueden establecerse o mejor dicho imponerse un modelo rígido e inmutable.

Según la Organización Internacional del Trabajo, las normas de trabajo en seguridad social buscan la cohesión social por medio de la aplicación del principio de solidaridad y de alguna manera disminuir las brechas económicas entre los que más tienen y los que más necesitan, como los grupos que se encuentran en condición de vulnerabilidad, sin embargo al incentivar el ahorro, las personas que deseen mejorar el monto global de su pensión en el régimen general combinando los regímenes de cotización individual pueden promover la aplicación progresiva de la seguridad social hasta el punto de alcanzar la tan deseada universalidad.

La problemática identificada motiva ahondar en la investigación y conceptualización de nuevos proyectos, que respetando el contexto histórico, social y cultural de Guatemala, viabilicen la mejora de condiciones económicas y sociales enfocadas en la prestación de pensiones dignas y mejoradas, sin que esto implique grabar con pesadas cargas el sector patronal, que es uno de los pilares que sostienen el sistema de seguridad social en el país, dentro de los programas ya existentes.

Por lo que es conveniente estudiar la implementación de un programa de capitalización individual y voluntaria al IVS, que provean al cotizante con mayor poder adquisitivo y disponibilidad económica opciones de contribuir y disponer de una pensión de mayor cuantía que sea suficiente para cubrir sus necesidades básicas y contar con un excedente es obligación del IGSS, en cumplimiento de su política de ampliación de cobertura y sus fines de brindar seguridad social a toda la población de la República de Guatemala en forma gradual y progresiva.

El permitir que los afiliados a los regímenes de pensiones públicos puedan adherirse a planes complementarios de ahorro individual, utilizando el dólar como reserva de valor, en caso así lo deseen, les brindará una alternativa para resguardar el valor real de su riqueza frente a una inflación o depreciación de la moneda que se utiliza en el país (quetzal). Asimismo, se contará con un activo adicional para conformar su portafolio de activos, que les reporta beneficios por la diversificación del riesgo.

No obstante, la experiencia internacional reciente demuestra que la utilización de la moneda extranjera como reserva de valor no solo obedece a la confianza en la moneda local y a la aversión al riesgo de los agentes, puesto que normalmente ofrecen una remuneración inferior a los depósitos en moneda local, por lo que el público no siempre estará dispuesto a utilizar los depósitos en moneda extranjera, especialmente si existen expectativa de apreciación de la moneda local o de inflación baja y controlada, o una tasa de interés en moneda local muy atractiva, como lo es actualmente en Guatemala, que goza con una estabilidad macroeconómica y cambiaria desde hace más de 20 años.

Por el contrario, si existen perspectiva de depreciación de la moneda local o de desorden monetario, el público deseará utilizar la moneda extranjera como reserva de valor; en este caso, los agentes están dispuestos a recibir una menor remuneración porque estiman que la protección contra el riesgo cambiario es valiosa.

Por tanto, de acuerdo a las características y el entorno de la economía guatemalteca, se percibe que la hipotética implementación de un programa complementario de ahorro individual obligatorio, conjuntamente con la dolarización financiera de los fondos de pensión e inversión no incentivaría el ahorro en moneda extranjera, debido que aún no es el medio preferido de pago, a pesar de la alta cantidad de remesas de los inmigrantes que provienen principalmente de Estados Unidos. Asimismo, el quetzal aún cuenta con la confianza de los agentes de utilizarlo como reserva de valor, respaldada por la alta credibilidad de política monetaria y cambiaria que realiza la Banca Central.

Por consiguiente, las condiciones financieras que hoy tendría un depósito en dólares en Guatemala no incentivan a utilizarlo, porque las tasas de interés de los depósitos en dólares en general inferior a la de los depósitos en moneda local, así como las expectativas de apreciación o devaluación del quetzal son bajas.

Sin embargo, dada la experiencia latinoamericana y de la alarmante devaluación de la moneda guatemalteca en los años 80s, las condiciones financieras antes mencionadas pueden revertirse rápidamente, al percibirse expectativas de desorden cambiario o monetario, la opción de una dolarización de los fondos de pensión o inversión sería una opción para considerar para dichos agentes económicos.

VI. Conclusiones

1. La Dolarización Total es una medida para promover el crecimiento económico, debido a que influye en los principales factores que determinan el crecimiento a largo plazo de un país, los cuales son el ahorro, la inversión, la estabilidad macroeconómica, la apertura económica, el desarrollo financiero y la productividad.
2. La magnitud de los costos y beneficios de una dolarización total no serán iguales para todas las economías, debido que existen características muy particulares en cada una de ellas que es necesario identificar, así como también la de su relación con el país propietario de la moneda y con otros países oficialmente dolarizados con la misma moneda.
3. La dolarización de una economía es la respuesta de los agentes económicos ante la pérdida de confianza de la moneda local debido principalmente a la inestabilidad e incertidumbre generada por diversas causas, tales como tasas de inflación altas y variables, rendimientos reales altamente variables e inciertos de las reservas de valor, incertidumbre política e inestabilidad económica.
4. El sistema de capitalización individual genera efectos positivos sobre la tasa de ahorro, la acumulación de capital, la productividad y la oferta de trabajo, que se ven afectados positivamente en el crecimiento económico, por lo que para estos efectos deben ser tenidos en cuenta a la hora de mejorar el sistema de reparto con sistemas complementarios, en los que se aumente el vínculo entre las contribuciones satisfechas y las pensiones futuras.
5. La dolarización de los fondos de pensión en inversión en Guatemala, en teoría es una medida que puede promover la estabilidad económica y financiera de los países, pero no la garantiza, por lo tanto es una medida que puede ayudar a elevar el crecimiento económico de un país, siempre y cuando se mantenga el dólar estable y que los agentes económicos estén dispuestos a ahorrar en dicha moneda, recibiendo una menor remuneración porque estiman que la protección contra el riesgo cambiario es valiosa.

VII. Recomendaciones

1. Promover que en Guatemala los Institutos de Investigación Universitarios, Banco de Guatemala, Asociaciones de Empresarios, Instituciones de Pensiones Públicas, realicen más estudios referentes al tema de la dolarización total, debido a que sus beneficios en teoría, son muy superiores a largo plazo que sus costos y desventajas, casi siempre medidos a corto plazo.
2. Proponer estudios econométricos para determinar cuáles son los principales factores que influyen en el crecimiento económico de Guatemala a largo plazo, para así poder medir de una forma más precisa como afectaría la Dolarización de variables económicas como los fondos de pensiones e inversión, en el crecimiento económico del país.
3. Continuar evaluando la implementación de un programa de capitalización individual y voluntaria al Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que provean al cotizante con mayor poder adquisitivo y disponibilidad económica opciones de contribuir y disponer de una pensión de mayor cuantía que sea suficiente para cubrir sus necesidades básicas en el futuro, promoviendo el ahorro e inversión y por ende al crecimiento económico del país.
4. Continuar estudiando los casos de dolarización de Ecuador y El Salvador, debido a que son países muy similares a Guatemala, en cuanto a tamaño, población, economía, problemas sociales, etc., y serian modelos más claros de lo que la Dolarización Total puede lograr a corto y largo plazo, considerando las distintas variables en que se podría desglosar este fenómeno y que afectan al crecimiento y desarrollo económico de un país.
5. Realizar estudios actuariales de los fondos de pensiones en Guatemala, para evaluar la solvencia financiera de los mismos, tanto en moneda local como en moneda extranjera (US\$ dólares).

VIII. Referencias bibliográficas

- Banco Central de Bolivia (2009). Percepción del Riesgo, Dolarización y Política Monetaria en Bolivia. La Paz: Revista de Análisis.
- Banco de Guatemala (2005). Dolarización: Aspectos Teóricos y Evidencia Empírica. Guatemala: Informe del Departamento de Investigaciones Económicas.
- Calvo y Vegh (1992). Currency Substitution in Developing Countries: An introduction. La Paz: Revista de Análisis Económico.
- Cambio (1999). Expertos titubean respecto a dolarización de América Latina. Perú: Revista de Economía.
- Casares, Enrique R. (1999). El sector exportador y la teoría del crecimiento endógeno. México: Revista Comercio Exterior.
- Central Banking (2000). Seigniorage sharing under dollarization. London: Central Banking Publications Limited.
- Diccionario de Términos Económicos de uso habitual (1990). 4ta. edición. Santiago: Editorial Universitaria.
- Dornbusch, R. (1990). Financial Factors and Economic Development. FMI: Working Paper.
- Estrada Domínguez, Julio Héctor (2000). Dolarización: única solución a la problemática económica y financiera. Guatemala: Crónica C.A.
- Fontaine, Juan Andrés y Vergará, Rodrigo (2000). ¿Debe Chile Dolarizar? Santiago: Cuadernos de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Guidotti, P. y Rodríguez, C. (1992). Dollarization in Latin America: Gresham's Law in Reverse. IMF: Staff Papers.
- Latin American Journal Of Economics (2000). El Futuro de las Monedas Nacionales. Santiago: Cuadernos de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Loayza, Norman (2000). Crecimiento Económico: Teoría, Evidencia y Lecciones de Política Económica. Lima: Banco Mundial y Banco Central de Chile.
- Mack, Connie (2009). Fundamentos de la Dolarización. Washington: Joint Economic Committee.
- Málaga, Jaime (2000). La Dolarización Oficial: Perspectiva desde los Estados Unidos. Dallas: Texas A&M University.
- Morandé L., Felipe y Schmidt-Hebbel D., Klaus (2000). Esquemas Monetarios

- Alternativos: Evaluación Favorable al Peso Chileno. Santiago: Revista Económica del Banco Central de Chile.
- Moreno-Villalaz, Juan Luis (1999). Lecciones de la Experiencia Panameña: Una Economía Dolarizada con Integración Financiera. Panamá: Cato Journal, Vol.18,No.3.
- Orellana R.,Walter y Mollinedo T., Carlos (1999). Percepción del Riesgo, Dolarización y Política Monetaria en Bolivia. La Paz: Revista de Análisis del Banco Central de Bolivia.
- Piñeiro Santana, Rubén (2000). Los Nuevos Esquemas Cambiarios: ¿Solución a la inestabilidad financiera de los países en desarrollo? México: Centro de Investigaciones de la Economía Internacional.
- Rubli Kaiser, Federico (1999). Algunas Reflexiones en torno al debate sobre la Dolarización. Guatemala: CEMLA y Banco de México.
- Sahay, R. y Vegh, C. (1995). “Dollarization in Transition Economies: Evidence and Policy Implications”. IMF: Working Papers.
- Schuler, Kurt (1999). Fundamentos de la Dolarización. Washington: Joint Economic Committee.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000). América y Asia-Pacífico. México: Boletín Quincenal Agenda Internacional.
- Stein, Ernesto Hugo (2000). Evaluando la Dolarización: Una Aplicación a países de América Central y el Caribe. Guatemala: IX Ciclo de Jornadas Económicas.

IX. ANEXOS

Anexo 1. Alternativas de regímenes de tipos de cambio

Régimen	Principales Características	Principales Beneficios	Principales Defectos
Libre Flotación	<ul style="list-style-type: none"> - El valor del tipo de cambio es determinado por el mercado. Los cambios actuales y esperados en la oferta y demanda de los bienes y servicios reflejan los cambios en el tipo de cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Altas Reservas Internacionales no son necesarias. - Los cambios en el tipo de cambio nominal muestra volúmenes de ajuste ante los choques internos y externos. 	<ul style="list-style-type: none"> - La política monetaria necesita de un armazón en términos de un ancla nominal diferente a la del tipo de cambio. - La volatilidad del tipo de cambio nominal y real puede distorsionar la asignación de recursos.
Flotación con Intervención	<ul style="list-style-type: none"> - Esporádica intervención del tipo de cambio por parte del Banco Central, los modos y la frecuencia varían dependiendo de los objetivos de la intervención. - Intervención activa resultado de cambios en las reservas, intervención indirecta a través de incremento en tasas de interés y otros instrumentos financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es igual que en el tipo de cambio de libre flotación, excepto que se requieren altas reservas internacionales. - Exceso de amortiguamiento de las fluctuaciones del tipo de cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> - La falta de transparencia por parte del banco central, genera mucha incertidumbre. - Los efectos de intervención tienen duración corta y pueden ser desestabilizadores.
Flotación con Bandas	<ul style="list-style-type: none"> - El tipo de cambio nominal permite fluctuar (a veces libremente) en una banda. El centro de la banda es el tipo de cambio fijo, aún en términos de una sola moneda o en una canasta de monedas. El tamaño de la banda varía. - Algunos sistemas de bandas son el resultado de arreglos cooperativos y otros son unilaterales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Algunos sistemas combinan los beneficios de la flexibilidad con credibilidad. - Los parámetros llave (bandas y puntos medios) ayudan como guía a las expectativas públicas. - Los cambios en el tipo de cambio nominal dentro de bandas ayudan a absorber los choques financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> - En algunos casos los sistemas pueden desestabilizar e inclinar los ataques especulativos. - La selección de la banda es muy importante. - Algunos sistemas pueden mermar la credibilidad de los regímenes.
Variación lenta con Bandas	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de bandas por el cual la paridad central se arrastra sobre el tiempo. - Diferentes reglas pueden usarse para determinar el nivel de arrastre. Las dos más comunes son: "backward-looking crawl (basado en los diferenciales pasados de la inflación) 	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema permite a países con alta inflación adoptar un sistema de bandas sin tener que tomar grandes medidas de ajuste en la paridad central. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elegir criterios para establecer tasas de variabilidad en las bandas genera serios riesgos. - Una aproximación backward-looking puede producir una inercia inflacionaria en el sistema, además de que puede dirigir también a metas erróneas de inflación y producir sobrevaluación y presiones especulativas.

<p>Tipo de cambio Fijo pero ajustable</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El tipo de cambio nominal es fijo, sin embargo, el banco central no esta obligado a mantener indefinidamente la paridad. - Los ajustes en la paridad (devaluaciones) son instrumentos políticos poderosos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Provee una disciplina macroeconómica que permite mantener en línea los precios de los bienes comerciales con respecto a los precios del exterior en un contexto de baja incertidumbre. - La conformación de cláusulas de escape (las cuales permiten a las autoridades a devaluar en casos necesarios) proveen al sistema mayor flexibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> -Bajo este sistema (devaluaciones) se pueden generar problemas, como presiones inflacionarias e incertidumbres. -Problema de inconsistencia de tiempo, (que puede ser atenuado por la cooperación de una institución adecuada).
<p>Consejo Monetario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema cambiario es estrictamente fijo, con limitaciones institucionales (legales y hasta constitucionales) en la política monetaria que impiden variar la paridad. - La autoridad monetaria sólo podrá emitir dinero interno, siempre y cuando este respaldado por la misma cantidad en las reservas . 	<ul style="list-style-type: none"> -El sistema maximiza la credibilidad y reduce (o en su caso elimina) los problemas de inconsistencia de tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema es amplio en credibilidad, pero corto en flexibilidad. Grandes choques externos no pueden ajustarse a través de cambios en la paridad cambiaria, y tienen que ser absorbidos completamente por la economía real. - El banco central pierde su papel de prestamista de última instancia.
<p>Completa Dolarización</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El nombre genérico da una forma extrema de un sistema de consejo monetario en donde el país toma una autonomía monetaria para adoptar otra divisa. 	<ul style="list-style-type: none"> - La credibilidad se maximiza bajo este régimen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Como en el consejo monetario, el sistema es amplio en credibilidad, pero corto en flexibilidad. Grandes choques externos no pueden ajustarse a través de cambios en la paridad cambiaria, y tienen que ser absorbidos completamente por la economía real. - El banco central pierde su papel de prestamista de última instancia.

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México (2000)

Anexo 2. Comparación entre los sistemas de emisión de moneda, caja de conversión y dolarización total

	Emisión de moneda	Caja de Conversión	Dolarización Total
Medio de curso legal	Moneda nacional	Moneda nacional o ambas	Moneda extranjera
Emisión de moneda nacional	De acuerdo con las potestades del banco central	Sólo con respaldo de activos externos	Inexistente
Control monetario	Amplio, aunque supeditado al régimen cambiario que se adopte	Muy restringido. El ajuste monetario se llevaría a cabo a través de los resultados del sector externo	Nulo o muy restringido El ajuste monetario se llevaría a cabo a través de los resultados del sector externo
Prestamista de última instancia	Usualmente el banco central tiene esa función	Inexistente. Podría ser llevado a cabo por el gobierno o entidades externas	Inexistente. Podría ser llevado a cabo por el gobierno o entidades externas
Control sobre las tasas de interés	Amplio, supeditado a la política fiscal y a la apertura financiera	Nulo	Nulo
Tipo de cambio nominal	Según política cambiaria	Fijo pero ajustable eventualmente de acuerdo con la ley	El que rija entre la moneda externa y terceros países
Financiamiento al gobierno	De acuerdo con las potestades del banco central	Nulo o restringido a una reducida adquisición de títulos públicos denominados en moneda extranjera	Nulo
Requerimientos de divisas por parte del banco central	En relación directa con el grado de compromiso con el nivel o ritmo de ajuste cambiario	Al menos un monto equivalente al saldo de moneda nacional emitido	Sólo lo que considere conveniente para realizar sus operaciones normales

Fuente: Banco Central de Costa Rica (1999).

Anexo 3. Comparación entre el currency board y la dolarización total.

Característica	Currency Board	Dolarización Total
Señoriaje	Retiene el señoriaje	La dolarización pierde el señoriaje
Venta Política	Es a menudo más fácil de vender políticamente, pues no se da un reemplazo de moneda.	Es más difícil de vender. A veces es interpretado como pérdida de Soberanía. Es importante hacer énfasis en la libertad monetaria.
Credibilidad	El currency board genera credibilidad, pero el sistema puede ser abandonado con limitada dificultad. Un Gobierno suspende la convertibilidad a la tasa predefinida. Se dan presiones como la que sufre Argentina en 1999.	La credibilidad es muy alta y se obtiene muy deprisa. El sistema puede ser abandonado en algún momento, pero sólo con el consentimiento de los agentes económicos, prácticamente en forma voluntaria. Abandonarlo también toma tiempo por lo que el interés que pudiera tener un gobierno disminuye.
Integración Financiera	Promueve la integración financiera por reducir los riesgos cambiarios. Pero es un proceso más lento que va avanzando conforme crece la credibilidad en el currency board. Argentina, en 1999, después de 7 años, aún no iguala tasas de interés en pesos con tasas en dólares.	La integración financiera internacional es promovida con más fuerza. ¡La base de captación de los bancos está en la moneda financiera internacional 100%! Aún sin la presencia de bancos internacionales, se les abren líneas de crédito más grandes a los bancos locales. Riesgo cambiario 0, permite crecimiento más rápido en mercado de capitales y de deuda.
Ajuste a Choques externos	Se da el caso que un choque externo genera desconfianza y especulación en cuanto a si el Gobierno va a mantener o no la convertibilidad actual o va a devaluar. Esto ocasiona un alza en la tasa de interés en los momentos en que la economía sufre una contracción, empeorando la situación.	Los choques externos afectan poco la tasa de interés, que depende más de la tasa de interés internacional. El choque afecta a la economía en proporción inversa a la internacionalización de su sistema financiero. La tasa de interés no empeora la situación.
Libertad de Moneda	Aún con una legislación que permita transar en cualquier moneda, el Gobierno para mantener las ganancias por el señoriaje, tenderá a no promover o permitir pagos en monedas diferentes a la moneda oficial.	La propuesta de dolarización per se es acompañada de una libertad de moneda de curso legal. El Gobierno ya renunció al señoriaje por lo que no busca protegerlo. Los individuos más probablemente utilicen el dólar para realizar sus transacciones por ser la moneda del comercio internacional, pero pueden cambiarse en cualquier momento según les parezca.

Fuente: Estrada (1999)

Anexo 4. Sistemas de seguridad social en Guatemala

1. Contexto general

Guatemala tiene una extensión territorial de 108.889 km², y posee fronteras terrestres con México, Belice, Honduras y El Salvador. Asimismo, linda con el Océano Pacífico al sur y el Mar Caribe al noreste. Con una población aproximada de 16.548.168 habitantes en 2016 (INE), de los cuales el 52% habita en zonas urbanas (PLISA, 2017), presenta una densidad poblacional de 154,745 habitantes por km² (BM, 2017). Además, el 5% de su población tiene 65 años o más y presenta una tasa de dependencia del 79,6 (PLISA, 2017).

Guatemala es la economía más grande de Centroamérica. Considerada por el Banco Mundial como una economía de ingreso medio bajo, tiene el tercer PIB per cápita más bajo de la región en 2016, con un valor de US\$ 3.077,9 (a valores constantes de 2010) (CEPALSTAT, 2017).

En un contexto en el que la desigualdad en la distribución del ingreso medida mediante el índice de concentración de Gini tiene un valor de 0,553 (CEPALSTAT, 2017), el mercado laboral guatemalteco presenta una tasa de desempleo de 3,1% al primer semestre de 2016 (INE).

2. Antecedentes y organización actual

La base legal que ampara la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), se materializa en el Decreto Número 295 del Congreso de la República de Guatemala, emitido el 30 de octubre de 1946. El IGSS se constituye como una institución autónoma, de derecho público, con la finalidad de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un Régimen Nacional, Unitario y Obligatorio de Seguridad Social. Adicionalmente, la Seguridad Social es reconocida como un derecho de la población guatemalteca en la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985.

Para cumplir con las funciones que por ley se le han asignado al IGSS, se desarrollan los programas siguientes:

Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA): Programa de corto plazo que basa su funcionamiento en un sistema financiero de Reparto Simple en el cual sus ingresos deben alcanzar para el otorgamiento de la atención médica y otros beneficios.

- **Programa de Enfermedad:** Cobró vigencia el 30 de octubre de 1968, normado a través del Acuerdo 410 de Junta Directiva del IGSS, promulgado el 16 de abril de 1964; contempla el otorgamiento de asistencia médica al afiliado y su grupo familiar. Otorga prestaciones dinerarias al afiliado que se encuentra incapacitado temporalmente para trabajar.

- **Programa de Maternidad:** Cobró vigencia el 1 de mayo de 1953, normado a través del Acuerdo 410 de Junta Directiva del IGSS, promulgado el 16 de abril de 1964; contempla la asistencia a las afiliadas y esposas beneficiarias. Concede los beneficios de atención médico-quirúrgica, preventiva y curativa en fase prenatal, natal y postnatal. Otorga el 100% del salario ante la incapacidad laboral por maternidad.
- **Programa sobre Protección Relativa a Accidentes:** Su base legal está consignada en el Acuerdo 1002 de Junta Directiva del IGSS, el cual fue promulgado el 21 de noviembre de 1994. Otorga atención médica al afiliado y familiares de éste ante el acontecimiento de un riesgo o acción repentina que cause una lesión o trastorno funcional a las personas. También contempla los beneficios pecuniarios temporales en virtud de la incapacidad laboral.

Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS): Normado mediante Acuerdo 1124 de Junta Directiva del IGSS, promulgado el 13 de marzo de 2003, y vigente a partir del 19 de marzo de 2003 modificado por los Acuerdos 1257 y 1291 de Junta Directiva, publicados en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2010 y el 10 de diciembre de 2012. Este programa utiliza el sistema financiero de prima media escalonada, el cual conforma una reserva de capitalización, para resarcir obligaciones futuras de los contribuyentes. El IVS protege al afiliado por incapacidad permanente (invalidez) o cuando culmina o adquiere la condición de retiro al cumplir determinada edad por vejez y un mínimo de contribuciones. De igual manera otorga protección por sobrevivencia a los beneficiarios por muerte del asegurado, otorgando atención médica y pecuniaria correspondiente. El programa inició sus funciones el 1 de marzo de 1977.

Programa de Protección Especial para las Trabajadoras de Casa Particular (PRECAPI): En respuesta a las necesidades de la sociedad guatemalteca, especialmente de los grupos de trabajadores no cubiertos, se creó un programa piloto para brindar cobertura de servicios de salud a las trabajadoras de casa particular, que se dedican en forma habitual y continua a labores de aseo, asistencia y demás propias de un hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importe lucro o negocio para el empleador. PRECAPI tiene como objetivo brindar protección relativa a los riesgos de maternidad, accidentes y control de niño sano (para los hijos menores de 7 años) a dicho grupo específico, es regulado a través de Acuerdo 1235 de Junta Directiva del Instituto, el cual entró en vigencia el 10 de septiembre de 2009.

3. Régimen de Enfermedad y Maternidad

3.1 Beneficiarios

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 Enfermedad y Maternidad brinda aseguramiento a la población asalariada en el sector de la economía formal, a los hijos hasta los 7 años de edad a nivel nacional, por enfermedad al cónyuge en el área departamental y por maternidad al cónyuge a nivel nacional.

3.2 Población cubierta

Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2016, el 19.9% de la PEA está afiliada al IGSS a nivel nacional. Además, el IGSS cubre a un total de 3,134,574 habitantes, lo cual equivale al 18.9% de la población total de Guatemala.

La población protegida por el EMA en 2016 tuvo la siguiente composición:

Afiliados:	1,300,001 (41,47%)
Esposas y compañeras:	529,477 (16,89%)
Hijos menores de 7 años:	981,255 (31,30%)
Pensionados del Programa de Accidentes:	4,310 (0,14%)
Pensionados del Programa IVS:	177,810 (5,67%)
Jubilados del Estado:	98,074 (3,13%)
Población no afiliada:	43,647 (1,39%)

La población afiliada está concentrada mayormente en áreas urbanas, particularmente en el departamento de Guatemala, donde se encuentra el 55.6% de los afiliados.

Por otro lado, el PRECAPI está cubriendo en una primera etapa a las trabajadoras de casa particular que laboran en el Departamento de Guatemala, brindando servicio en las unidades médicas del Instituto que se encuentran en este Departamento.

3.3 Financiamiento

Las contribuciones para el financiamiento del Programa de Enfermedad y Maternidad están a cargo de empleadores, trabajadores y el Estado, y se computan sobre salarios que perciban los trabajadores afiliados, en las siguientes proporciones:

- Empleadores particulares y el Estado como empleador: 4% del total del salario de sus trabajadores.
- Trabajadores: 2% de su salario.
- El Estado como tal aporta el 2% del total de los salarios, del total de todos los trabajadores, tanto públicos como privados.

El financiamiento del PRECAPI se distribuye entre las trabajadoras domésticas afiliadas (1.2645 % del salario), Empleador (2.5290%) y Estado (2.5290%).

Si bien el Estado debe participar en el financiamiento del IGSS en su doble papel de empleador y como Estado financiador del seguro social, su participación no ha sido cumplida desde 1956.

3.4 Prestaciones

El Programa de Enfermedad y Maternidad contempla dos tipos de prestaciones:

- Prestaciones en Servicio
- Prestaciones en Dinero

Dentro de las prestaciones en servicio, el IGSS provee servicios de medicina preventiva, curativa y de rehabilitación.

En los casos de enfermedades en general, maternidad y accidentes, tanto de afiliados y beneficiarios con derecho, el instituto llega a otorgar las siguientes prestaciones en servicio: asistencia médica y quirúrgica general y de tipo especializada; asistencia odontológica; asistencia farmacéutica (medicamentos, materiales y equipo); rehabilitación y suministro de aparatos ortopédicos y protésicos; exámenes radiológicos, de laboratorio y demás exámenes complementarios que sean necesarios para el diagnóstico y el control de las enfermedades (ejemplo: estudios de imágenes como resonancias magnéticas nucleares, ultrasonidos, tomografías); servicio social; transporte.

La prestación en dinero para los trabajadores es equivalente a 66,7% del promedio de ingresos del asegurado, y se otorgan a partir del cuarto día de incapacidad, inclusive y mientras dure esta, pero sin que la duración pueda exceder de 26 semanas por una misma enfermedad. El día que se inicie la incapacidad para el trabajo por enfermedad podrá ser pagado por el empleador.

También se otorga protección y prestaciones en servicio o asistencia médica a los derechohabientes que han calificado derechos por los casos de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS).

La asistencia médico-quirúrgica general y especializada, curativa y preventiva para niños incluye: atención de prematuros; tratamiento de anomalías y enfermedades congénitas; exámenes médicos de control de la salud; asistencia médico-quirúrgica y odontológica; vacunación contra enfermedades transmisibles; asistencia médico quirúrgica para accidentes comunes; educación a la madre sobre dietética; asistencia médica en consulta externa y hospitales.

Por el riesgo de maternidad, el Instituto brinda a sus afiliadas o beneficiarias con derecho, los servicios de Asistencia Médica durante las fases prenatal, natal y postnatal.

- La fase prenatal incluye los exámenes o controles médicos periódicos durante el embarazo, así como el tratamiento de enfermedades y complicaciones del embarazo, tratamiento del aborto, educación higiénica y orientación para el bienestar de la familia, así como complemento nutricional a juicio del médico. Esta fase prenatal se presta desde el momento en que se informa sobre el estado del embarazo al Instituto.
- La fase natal incluye la asistencia obstétrica del parto, exámenes ordinarios y extraordinarios correspondientes del caso y las complicaciones que se presenten en ese período.
- La fase postnatal se extiende hasta un máximo de 45 días después del parto. Esta asistencia está orientada a controles médicos post parto y la asistencia médica necesaria.

La prestación en dinero por maternidad contempla el pago del 100% de los ingresos de la asegurada durante 30 días antes y 54 días después de la fecha esperada de nacimiento. Además, se concede una hora diaria a las madres que amamantan a sus hijos hasta por 10 meses (SSA, 2016).

Las prestaciones cubiertas por el PRECAPI consisten en:

Afiliado/a: consulta médica, hospitalización, intervención quirúrgica, rehabilitación, atención de emergencias, prestaciones en dinero.

Hijos/as: exámenes médicos de crecimiento y desarrollo, vacunación, ayuda nutricional.

3.5 Organización de los servicios de salud

Las prestaciones en servicio del Programa de EMA se proporcionan en consultorios, hospitales y otras unidades médicas propias del IGSS por medio de su cuerpo médico y del respectivo personal técnico y auxiliar.

Por otro lado, en los casos en que los pacientes requieran servicios médicos especializados que el IGSS no pueda brindar en sus propias instalaciones, el instituto puede contratar servicios con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como celebrar contratos con médicos particulares privados o mixtos, para otorgar, según los casos, todas o algunas de las prestaciones en servicio, siempre que no se justifique instalar centros propios de atención médica con su respectivo personal o mantener servicios especializados. En dichos casos, el IGSS realizará los pagos por cada servicio comprado, a valores previamente convenidos.

Cabe mencionar que, con el propósito de brindar servicios a sus derechohabientes con los cuales el Instituto no cuenta en sus Unidades, el IGSS ha celebrado convenios con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, Unidad de Cirugía Cardiovascular de Guatemala -UNICAR- y Centro Médico Militar -CMM-.

También se han celebrado contratos con médicos particulares para brindar servicios médicos, tanto a nivel general como especializado³⁵.

El IGSS está organizado económicamente mediante un presupuesto de ingresos y egresos del instituto de periodicidad anual. En dicho presupuesto consta el financiamiento de los establecimientos de salud y las remuneraciones del personal asalariado, incluyendo a los médicos y demás profesionales de la salud.

El personal médico, así como el conjunto de profesionales y trabajadores de la salud del IGSS, son remunerados en función de una escala salarial reglamentada, que es aprobada por la Junta Directiva del Instituto y que contempla la totalidad de categorías o grupos de personal al servicio del IGSS.

4. Régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia

Guatemala posee un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) relativamente fragmentado. El SNP está compuesto básicamente por tres regímenes de base y un conjunto de regímenes denominados complementarios. Los regímenes de base son los siguientes:

- Programa de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) gestionado por el IGSS.
- Programa de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.
- Plan de prestaciones y beneficios del Instituto de Previsión Militar (IPM).

El Programa de Pensiones por riesgos de IVS es administrado por el IGSS y tiene cobertura nacional y obligatoria para todos los trabajadores asalariados, aunque con cierta diferenciación según el tamaño de la empresa. Se exigen al menos tres empleados en el departamento de Guatemala y cinco en el resto del país. El programa también cubre los empleados estatales que son pagados por el sistema de planillas. 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 régimen de Clases Pasivas del Estado (régimen de pensiones) protege a todos los funcionarios y empleados públicos en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (incluyendo la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral), las entidades descentralizadas autónomas, y aquellos que deseen de manera voluntaria afiliarse a este régimen.

En 1966 se creó el IPM, el cual cuenta con un régimen de pensiones que cubre a las fuerzas armadas: oficiales, especialistas, empleados y sus respectivas familias.

³⁵ http://www.igssgt.org/images/servicios_medicos/infogeneraldeptomedicoservicioscentrales.pdf

Además, operan varios programas de seguridad social independientes. En su mayoría, los planes públicos de pensiones complementarios se han constituido en los últimos años. Se desarrollaron como iniciativas aisladas de grupos de empleados de instituciones autónomas, cuyo propósito fundamental es subsanar la insuficiencia de las prestaciones otorgadas por el IVS. Su creación se ampara principalmente en resoluciones ministeriales o leyes especiales. En la mayoría de los casos, estos planes paralelos de pensiones son dirigidos por juntas administrativas, normadas por reglamentos internos creados por los representantes de los trabajadores y patronos de las instituciones.

4.1 Cobertura

La cobertura del Programa de IVS del IGSS es obligatoria para los trabajadores asalariados privados y los empleados públicos pagados a través de planillas.

Según datos oficiales, hasta diciembre 2016, el IGSS tenía registrados 177,810 pensionados. De estos, 11,533 son por invalidez, 83,009 por vejez y 83,268 por sobrevivencia. El departamento con más pensionados es Guatemala, con 87,913, y el que menor casos registra es Jutiapa, con 2,308.

El IVS del IGSS, en el año 2016, brindaba cobertura aproximadamente al 17% de la PEA.

4.2 Financiamiento

El Programa de IVS se financia mediante contribuciones calculadas sobre los salarios cotizables de los trabajadores afiliados. Sobre esta base, y de acuerdo a la normativa vigente, se pueden distinguir tres fuentes de financiamiento:

- Aportaciones de los patronos y trabajadores: el empleador aporta el 3.67% y el empleado el 1.83%, sumando un total de 5.50%.
- Aportación anual del Estado: corresponde al 25% sobre el total del monto anual de las prestaciones pagadas por el programa.
- Productos generados por las inversiones de la reserva: se trata de un esquema de financiamiento de capitalización parcial. Las reservas cubren sólo una parte de los pasivos actuariales y garantizan el equilibrio financiero durante períodos temporales definidos

El Programa de IVS se rige por un sistema financiero de prima escalonada, según el cual, el gasto no debe superar el ingreso, incluyendo los rendimientos de la reserva técnica, por lo que la relación del primero contra el segundo, refleja el grado de solvencia del Programa. La aproximación de este indicador al 100% induciría al cambio de la prima de financiamiento o la adopción de otras medidas tendientes a contener el crecimiento del gasto.

4.3 Condiciones de Adquisición de Derechos

Pensión por vejez

Tiene derecho a pensión por vejez, el asegurado que tenga acreditados como mínimo 240 meses de contribución pagados al IGSS y que haya cumplido la edad de 60 años.

Pensión por invalidez

Tiene derecho a pensión por invalidez, el asegurado que sea declarado con una invalidez total (pérdida de capacidad de ingresos superior a 33%) o gran invalidez (pérdida de capacidad para el trabajo superior a 33% y necesidad permanente ayuda de otra persona para efectuar los actos de la vida ordinaria) y tener al menos 36 meses de cotizaciones en los 6 años inmediatamente anteriores al inicio de la invalidez. En caso de que la invalidez sea causada por accidente, el requisito se reduce a tres meses de contribución dentro de los 6 meses anteriores a la fecha del riesgo y vigencia laboral.

Pensión por sobrevivencia

La adquisición de derecho a la pensión por sobrevivencia requiere que el causante fallecido hubiera tenido al menos 36 meses de cotizaciones en los últimos 6 años; hubiera percibido una pensión de vejez; o bien, hubiera tenido derecho a una pensión de vejez o de invalidez al momento de fallecer.

El sobreviviente elegible incluye a la viuda, al viudo con una incapacidad total para trabajar, a los hijos menores de 18 años (sin límite de edad si es inválido), a la madre dependiente, y al padre dependiente con una incapacidad total para trabajar.

4.4 Prestaciones

El IGSS realiza el pago de las pensiones con una periodicidad de doce mensualidades al año. Además, en el mes de junio otorga una bonificación equivalente a 300 quetzales y en el mes de diciembre otorga un aguinaldo igual al 100% de la pensión más una bonificación equivalente a 500 quetzales.

Pensión por vejez

La pensión por vejez es equivalente al 50% del ingreso promedio de los últimos 60 meses, más 0.5% por cada 6 meses de cotizaciones que superen los 120 meses. Además, se otorga una asignación familiar equivalente al 10% de la pensión por cada persona a cargo, incluyendo un cónyuge o conviviente, niños menores de 18 años (sin límite si son discapacitados) y padres discapacitados sin otra fuente de ingresos.

La pensión mensual mínima, incluyendo suplementos, es de 340 quetzales mensuales. La pensión mensual máxima, incluyendo suplementos, es de 4,800 quetzales mensuales.

Pensión por invalidez

La pensión por invalidez total equivale al 50% del ingreso promedio de los últimos 60 meses, más 0.5% por cada 6 meses de cotizaciones que superen los 120 meses. Además, se otorga una asignación familiar equivalente al 10% de la pensión por cada persona a cargo, incluyendo un cónyuge o conviviente, niños menores de 18 años (sin límite si son discapacitados) y padres discapacitados sin otra fuente de ingresos.

La pensión mensual mínima, incluyendo suplementos, es de 340 quetzales mensuales. La pensión mensual máxima, incluyendo suplementos es de 4,800 quetzales mensuales.

Pensión por sobrevivencia

El monto de las pensiones a sobrevivientes se calcula utilizando como base la que percibía el causante, o la que le hubiera correspondido percibir por invalidez total o por vejez, excluyendo la asignación familiar en las proporciones siguientes:

Cónyuge: 50%

Hijo/a: Cada huérfano menor de 18 años (sin límite de edad si es inválido) recibe 25% de la pensión del causante fallecido; 50% por cada huérfano de padre y madre.

Padres a cargo: Cada padre dependiente recibe 25% de la pensión del causante fallecido.

Las prestaciones de sobrevivientes combinadas no deben exceder el 100% de la pensión del causante fallecido; la suma de las prestaciones mínimas mensuales de sobreviviente no puede exceder 340 quetzales.

Gastos de entierro

En caso de fallecimiento de un pensionado se otorga un pago único hasta por 1,237.50 quetzales.

5. Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

5.1 Cobertura

El Programa sobre Protección relativa a Accidentes brinda aseguramiento a la población asalariada en el sector de la economía formal en todos los Departamentos de la República de Guatemala. Están excluidos los trabajadores independientes.

5.2 Financiamiento

Las contribuciones para el financiamiento del Programa sobre Protección relativa a Accidentes están a cargo de empleadores, trabajadores y el Estado, y se computan sobre salarios mensuales totales, en las siguientes proporciones:

- Los patronos particulares declarados formalmente inscritos en el Régimen y el Estado como patrono, el 3% del total de los salarios de sus trabajadores.
- Los trabajadores afiliados, el 1% de su salario.
- El Estado como tal, el 1.5% del total de salarios de los trabajadores de patronos particulares y de sus propios trabajadores.

Si bien el Estado debe participar en el financiamiento del IGSS en su doble papel de empleador y como Estado financiador del seguro social, su participación no ha sido cumplida desde 1956.

5.3 Prestaciones

Se contemplan dos tipos de prestaciones:

- Prestaciones en Dinero
- Prestaciones médicas

La prestación en dinero por incapacidad temporal es equivalente al 66,7% de los ingresos del trabajador y es pagadera después de un período de espera de 2 días, con montos que pueden oscilar entre 12 y 120 quetzales diarios (SSA, 2016).

La prestación por incapacidad permanente contempla un pago único que oscila entre 99 y 4.950 quetzales, según el grado declarado de incapacidad (SSA, 2016).

Las prestaciones médicas incluyen tratamiento médico y quirúrgico, hospitalización, medicamentos y prótesis, transporte, radiología y laboratorio, servicios de rehabilitación física y profesional.

Las Prestaciones de Sobrevivientes para Personas a Cargo incluyen una asignación de sepelio, que consiste en un pago único de 1,237.50 quetzales (SSA, 2016).

Anexo 5. Marco legal, sistemas de pensiones públicas en Guatemala.

MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE PENSIONES PÚBLICAS, SEGÚN REGÍMENES

No.	Regímenes	Base legal
1	Programa sobre protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS	Acuerdo No. 788 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) 1 de marzo de 1988.
2	Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	Ley de Clases Pasivas del Estado, Decreto No. 63-88 Del Congreso de la República y Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Acuerdo Gubernativo No. 1220-88.
3	Plan de Prestaciones y Beneficios del Instituto de Previsión Militar	Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar, Decreto Ley No. 75-84 y Reglamento General de Prestaciones y Beneficios del Instituto de Previsión Militar, Acuerdo Gubernativo No. 729-85.
4	Plan de Prestaciones del personal de la Universidad de San Carlos de Guatemala	Reglamento de Plan de Prestaciones del Personal de la Universidad de San Carlos de Guatemala, punto 9o. del Acta No. 911 del Consejo Superior Universitario del 8 de Enero de 1966.
5	Fondo de Prestaciones para los trabajadores del Banco de Guatemala, Superintendencia de Bancos y Fondo de Regularización de Valores	Estatutos del Fondo de Prestaciones para los trabajadores del Banco Guatemala, de la Superintendencia de Bancos y del Fondo de Regularización de Valores, Acuerdo Gubernativo No. 531-82 del Presidente de la República.
6	Plan de Jubilaciones y Prestaciones para el personal del Crédito Hipotecario Nacional	Reglamento del Plan de Jubilaciones por Causa de Muerte para el Personal de el Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, Acuerdo 4-86 de la Junta Directiva del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala.
7	Plan de Pensiones para los trabajadores del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	Reglamento del Plan de Pensiones para los trabajadores del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), Resolución No. JD-071-92 de la Junta Directiva de BANDESA 1986.
8	Plan de Jubilaciones de los empleados de la Municipalidad de Guatemala y Empresa Municipal de Agua	Reglamento del Plan de Prestaciones para los trabajadores de la Municipalidad de Guatemala y la Empresa Municipal de Agua, Acuerdo del Concejo de la Municipalidad de Guatemala del 23 de Julio de 1986.

9	Plan de Prestaciones del Empleado Municipal	Ley Orgánica del Plan de Prestaciones del empleado municipal y su Reglamento, Decreto Legislativo 44-94.
10	Plan de Prestaciones de los trabajadores de la Empresa Portuaria Santo Tomás de Castilla	Reglamento del Plan de Prestaciones de los trabajadores de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, Acuerdo Gubernativo No. 545-92.
11	Régimen de Pensiones y Jubilaciones del personal de la Empresa Portuaria Quetzal	Reglamento del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del personal de la Empresa Portuaria Quetzal, Acuerdo Gubernativo No. 122-94.
12	Régimen de Previsión Social del empleado de GUATEL	Reglamento del Régimen de Previsión Social del empleado de la empresa guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), Acuerdo No. 14-90 de la Junta Directiva de GUATEL.
13	Fondo de Pensiones para el personal del Instituto Nacional de Electrificación (INDE)	Reglamento del Fondo de Pensiones para el personal del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), Acuerdo del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Electrificación del 8 de diciembre de 1982.
14	Plan de Pensiones de los trabajadores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Reglamento del Plan de Pensiones de los trabajadores al servicio del Instituto de Seguridad Social, Acuerdo No. 905 de la Junta Directiva del Instituto aprobado por el Acuerdo Gubernativo No. 1317-90 del Presidente de la República.
15	Fondo de Pensiones para el personal del Instituto Nacional de Transformación Agraria	Reglamento del fondo de Pensiones de los trabajadores del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), Acuerdo Gubernativo No. 232-86.
16	Plan de Prestaciones para el personal del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas	Reglamento del Plan de Pensiones y Seguros para el Personal del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), Resolución No. 57-89 de la Junta Directiva del FHA.
17	Plan de Prestaciones para el personal del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad	Reglamento del Plan de Prestaciones para el personal del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), Acuerdo Gubernativo No. 891-90.

FUENTE: Elaborado con base en leyes y reglamentos de los regímenes del sistema de pensiones públicas.