



HAL
open science

Análisis económico de la reforma de la seguridad social en Nicaragua: Una propuesta de pensión no contributiva en Nicaragua

José Ignacio Antón Pérez

► **To cite this version:**

José Ignacio Antón Pérez. Análisis económico de la reforma de la seguridad social en Nicaragua: Una propuesta de pensión no contributiva en Nicaragua. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.416-440. halshs-00103404

HAL Id: halshs-00103404

<https://shs.hal.science/halshs-00103404>

Submitted on 4 Oct 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NICARAGUA: UNA PROPUESTA DE
PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA EN NICARAGUA

José Ignacio ANTÓN PÉREZ
Universidad de Salamanca
janton@usal.es

RESUMEN: En 1999 el gobierno nicaragüense decidió reformar su sistema de pensiones adoptando un esquema previsional de capitalización individual. Por diversos motivos esta reforma no ha entrado en vigor y su puesta en marcha está aplazada *sine die*. Este trabajo argumenta que, dada la estructura del mercado laboral del país, un cambio de esas características no resuelve los problemas existentes. Asimismo, se presenta una propuesta de reforma basada en la extensión de la cobertura de las prestaciones a través de beneficios no contributivos. Se simula el coste fiscal de una prestación focalizada y universal en varios escenarios de crecimiento económico.

Palabras Clave: Nicaragua, reforma, pensiones no contributivas.

1.- Introducción

Desde la década de los años noventa América Latina ha sido una región líder en la realización de reformas económicas de carácter liberal. Este carácter pionero ha sido especialmente evidente en materia de seguridad social, aun cuando los cambios estructurales en los sistemas de previsión social no se contemplaban en el *Consenso de Washington*.

La experiencia latinoamericana en materia de reforma previsional reviste especial relevancia ya que, mientras la mayor parte de los países desarrollados han optado por introducir modificaciones de escasa entidad en sus sistemas de pensiones (básicamente pequeños ajustes en las condiciones de acceso), parte importante de la región ha optado por cambios de carácter radical. En efecto, doce países latinoamericanos acometieron, con la asesoría de varios organismos financieros internacionales, importantes reformas consistentes en la introducción, en diferentes grados, de la capitalización privada a través de cuentas individuales en los sistemas de pensiones.

De este modo, los sistemas públicos de beneficio definido fueron completamente reemplazados por esquemas de capitalización individual en Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1997) y República Dominicana (2003). Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (sin implementar) optaron por un sistema mixto en el cual conviven un pilar de reparto y beneficio definido reducido con un pilar de capitalización obligatorio y administrado por el sector privado. En Perú (1993) y Colombia (1994) se optó por un modelo que permite cierta libertad de elección entre un sistema público reformado y un sistema *a la chilena*, si bien con el horizonte fijado en una transición completa hacia un esquema de previsión basado en su totalidad en la capitalización individual.¹ El *leit motiv* de las reformas introducidas fue, por un lado, la capitalización como panacea de las presiones presupuestarias futuras que podría generar el envejecimiento demográfico y, por otro, afrontar del problema de la baja cobertura de la seguridad social sobre la fuerza de trabajo, circunstancia que implicaba que el gasto social en materia de pensiones se concentrara en gran medida en los estratos más ricos de la población.

Sin embargo, las reformas estructurales realizadas no han logrado sus metas, especialmente en materia de cobertura, coste presupuestario y, previsiblemente, cuestiones de índole distributiva (Mesa-Lago, 2004). Asimismo, en Nicaragua se aprobó una ley que estipulaba el total reemplazo del sistema público de reparto y prestación definida por un esquema privado de capitalización individual. Esta reforma fue contó con la asesoría del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, debido a distintos problemas, esta medida todavía no ha sido implementada. En este trabajo se plantea una propuesta de reforma previsional para Nicaragua desde una óptica distinta a las realizadas en la región en los últimos diez años. En primer lugar, se lleva a cabo un breve repaso de la historia de la seguridad social en Nicaragua, desde su creación hasta la reciente reforma frustrada que auspiciaban los organismos internacionales. Posteriormente se analiza la situación socio-económica del adulto mayor y del trabajador nicaragüense, con la intención de determinar el modo de abordar el problema de la previsión en Nicaragua y sosteniéndose que la reforma abanderada por BM y BID no resolverá las principales rémoras del sistema de pensiones del país. En tercer lugar se presenta una propuesta de pensión universal o asistencial, con una simulación del coste presupuestario de la misma, extrayéndose algunas conclusiones de política económica.

2.- Historia reciente y propuestas de reforma de las pensiones en Nicaragua²

Los primeros pasos de la seguridad en Nicaragua se remontan al bienio 1955-1957, cuando tuvo lugar la creación del Instituto Nicaragüense de Seguros Sociales (INSS). A lo largo de las dos décadas siguientes se desarrolló un sistema de pensiones contributivas que llegó a cubrir, a fines de los 70, a alrededor del 20 por 100 de la Población Económicamente Activa (PEA). En 1979, con la llegada al poder del gobierno sandinista se relajaron fuertemente las condiciones de acceso, lo que generó una expansión del número de pensionistas que introdujo severos problemas financieros en el INSS.

¹ Para más detalles sobre los tipos de reformas y sus características específicas, véase Mesa-Lago (2001).

² Sección basada parcialmente en Mesa-Lago *et al* (1997).

Asimismo, la cobertura de la PEA creció hasta cerca del 30 por 100 en 1988, año a partir del cual ha experimentado una importante caída. Por otro lado, en el quinquenio 1979-1984 se establecieron prestaciones de carácter no contributivo, dentro de las cuales existían pensiones para víctimas de guerra, invalidez, trabajadores de circo, ex-milicianos, por servicios a la patria y también pensiones de gracia para adultos mayores en situación de desamparo. La mayor parte de estas pensiones asistenciales se otorgaba con criterios políticos.

El sistema público contributivo actual de Nicaragua se gestiona por el INSS a través del reparto con, teóricamente, capitalización parcial de los remanentes de las cotizaciones anuales. Se requieren al menos 15 años cotizados y 60 años de edad para tener acceso a una pensión de vejez. La fórmula de cálculo de las prestaciones es progresiva, proporcionando una mayor tasa de reemplazo a aquéllos cuya remuneración era inferior a dos salarios mínimos. Por otra parte, las prestaciones no contributivas de vejez carecen de reglas definidas y su cuantía asciende a medio salario mínimo. En 1995, el número de pensionados se repartía equitativamente entre ambos regímenes, mientras que en materia de gasto el régimen contributivo absorbía el 73,1 por 100 del gasto en pensiones, frente al 26,9 por 100 que correspondía al régimen asistencial y del cual la mayor parte se dedicaba a pensiones de guerra, lo cual dejaba un estrecho margen de actuación a las prestaciones no contributivas de vejez.

Tras los turbulentos años 80, la última década del siglo XX no fue tampoco una época de bonanza económica en Nicaragua, lo que en materia de seguridad social se tradujo en una caída del porcentaje de cotizantes al INSS en la primera mitad de los 90 y su estancamiento a finales de la misma década. A pesar de que el balance del INSS –que gestiona también el seguro de salud- es superavitario, circunstancia motivada por la escasa proporción de la población que recibe pensiones y las reservas acumuladas por el INSS, la relación contribuyentes/pensionistas se deterioró pasando de 7,5 a 4,3 cotizantes por pensionista de 1990 a 1995 (Mesa-Lago *et al*, 1997), lo que hizo que las autoridades comenzasen a plantearse la necesidad de efectuar una reforma previsional. De este modo, se realizaron varios estudios actuariales y propuestas de cambio de diverso calado, entre las que destacan las de de la OIT (1991), Julio Bustamante (superintendente del sistema chileno) (1995), Rizo y León (actuarios del INSS) (mediados del los 90) y un equipo de la Fundación Friedrich Ebert dirigido por Carmelo Mesa-Lago (1997). Entre estas propuestas, sólo la de Rizo y León involucraba el paso a un sistema de capitalización individual gestionado por el sector privado, a saber, el modelo chileno de seguridad social. Julio Bustamante señalaba la posibilidad de potenciar un régimen de capitalización gestionado inicialmente por el sector público, pero a la vez desestimaba la adopción del modelo chileno, y Carmelo Mesa-Lago y la OIT básicamente apostaban por cierto endurecimiento de las condiciones de acceso en el sistema público, que no se privatizaría.

En 1999, el BM y el BID recomendaron a Nicaragua que adoptase un sistema de pensiones de capitalización individual. Para ello, otorgaron al gobierno de Managua un préstamo condicionado a la privatización de la seguridad social con el objeto de facilitar la transición del reparto público a la capitalización privada. Sin embargo, y a pesar de que se ha desarrollado cierta infraestructura institucional para supervisar el sistema –por ejemplo, se creó una Superintendencia de Pensiones- el nuevo sistema no ha entrado aún en vigor y no hay perspectivas de que lo haga a corto plazo. Los principales rasgos de la frustrada reforma comprendían:

- Un sistema de capitalización individual obligatorio al que cada trabajador aportaría un 10,5 por 100 de su salario, de los cuales 7,5 se acumularían en su cuenta individual mientras que el 3 por 100 cubriría inicialmente costes de administración. Esto suponía aumentar la cotización del trabajador, anteriormente fijada en un 5,5 por 100, en más de un 90 por 100.
- El acceso a la pensión mínima pasaba de requerir 15 a 25 años.
- Establecía incentivos fiscales al ahorro voluntario, permitiendo que las aportaciones no obligatorias fuesen deducibles en la base del impuesto sobre la renta, de carácter progresivo.

Esta reforma no ha entrado en vigor porque el gobierno nicaragüense considera que no es factible afrontar los costes de transición del sistema público de reparto al privado de capitalización.

3.- Caracterización socioeconómica de la población nicaragüense

Para determinar las necesidades y posibilidades en materia de previsión social de la sociedad nicaragüense es preciso explorar al menos tres vertientes:

- Situación del adulto mayor
- Situación de la población económicamente activa
- Coyuntura demográfica futura

3.1 Las personas de edad avanzada en Nicaragua

El análisis de la *Encuesta de Medición de Niveles de Vida* (EMNV) de 2001 realizada por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) revela las siguientes características acerca de las personas mayores de 65 años en Nicaragua:

- Las personas mayores de 65 años constituyen un colectivo infrarrepresentado entre la población pobre e indigente. Asimismo, la intensidad de la pobreza (medida a través de la brecha de pobreza en este grupo poblacional también es inferior que en la media (cuadro 4).

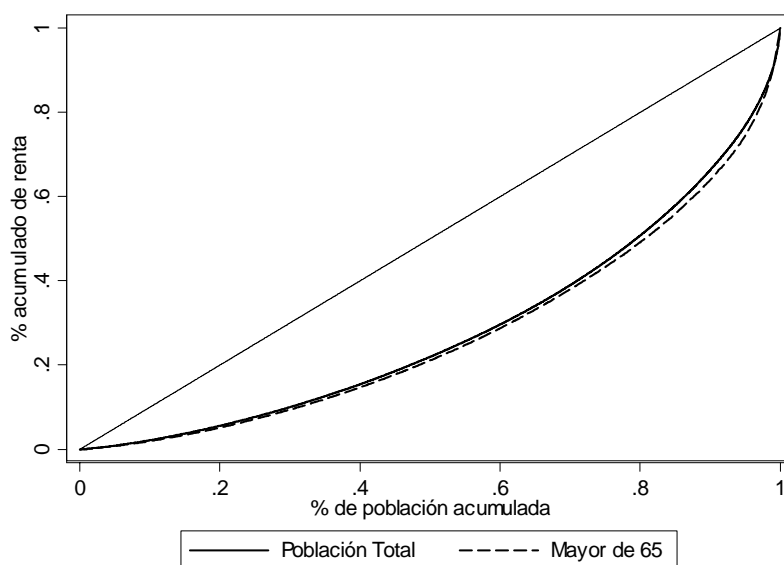
Cuadro 4. Incidencia e intensidad de la pobreza en Nicaragua (2001).

	Población total	Mayores de 65
Indigencia	30,78	23,58
Pobreza	45,83	34,31
Brecha de pobreza	0,170	0,121

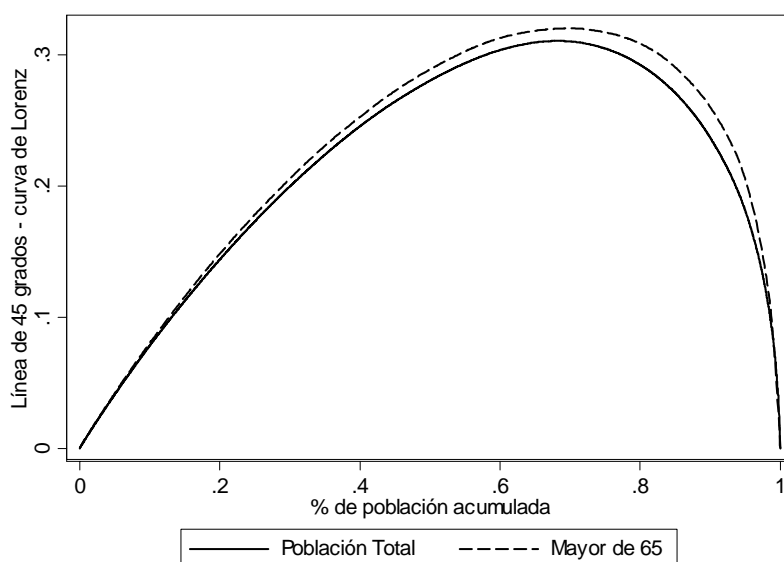
Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV de 2001.

- La desigualdad dentro del colectivo de mayores de 65 años es ligeramente superior a la desigualdad exhibida por la población total, puesto que la curva de Lorenz para la población total (tanto la convencional como la transformada) domina a la correspondiente a la población mayor de 65 años (gráfico 1). Los índices habituales en la literatura para la medición de la distribución del ingreso –y que, debe recordarse, incorporan distintas implicaciones normativas- señalan el mismo resultado, aunque las diferencias sean menores que en el caso de la incidencia e intensidad de la pobreza (cuadro 1).

Gráfico 1. Curvas de Lorenz de Nicaragua (2001).
Curva de Lorenz



Curva de Lorenz transformada



Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV de 2001.

Cuadro 1. Desigualdad en el gasto anual per cápita de Nicaragua (2001).

	Población total	Mayores de 65
Gini	0,431	0,450
Atkinson ($\alpha=0,5$)	0,155	0,169
Atkinson ($\alpha =1$)	0,270	0,292
Atkinson ($\alpha =2$)	0,437	0,467

Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV de 2001.

- La cobertura del programa de prestaciones es extremadamente baja, rasgo no exclusivo de los hogares situados en las decilas más bajas, aunque sí fuertemente acusado en los hogares pobres (cuadro 2).³ El gasto en pensiones, por su parte, se distribuye de forma extremadamente inequitativa, hasta el punto de que el 20 por 100 más rico absorbe más del 60 por 100 del gasto, mientras que el quintil más pobre apenas supera el 2 por 100 (gráfico 2).

Cuadro 2. Cobertura del sistema de pensiones en Nicaragua (% de hogares receptores) (2001)

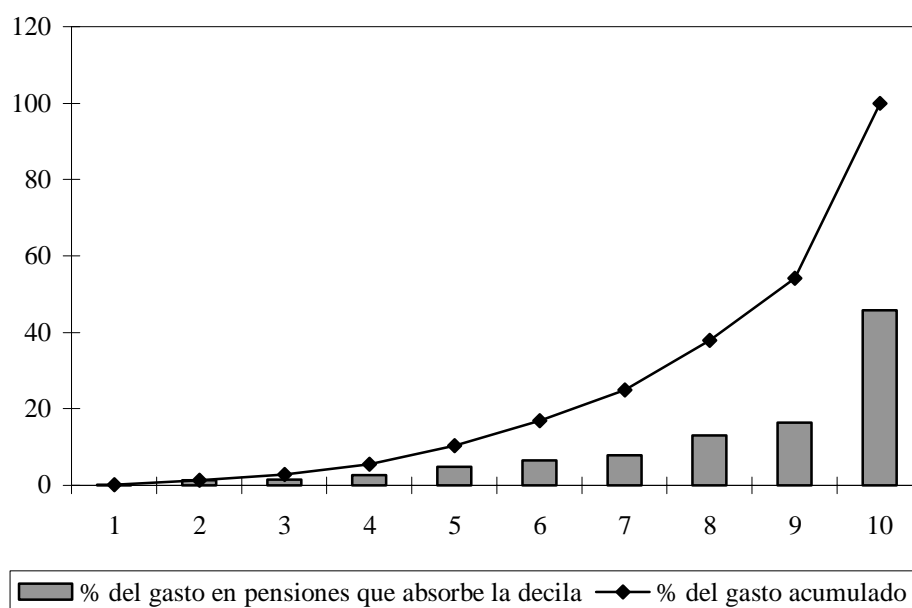
Decila de renta	Hogar	Hogar con mayores de 65 años
1	0,3	0,0
2	3,2	0,0
3	1,6	0,0
4	1,5	12,3
5	3,5	0,0
6	5,0	31,7
7	4,7	0,0
8	8,4	43,0
9	7,7	25,5
10	7,6	14,8
Total	4,9	18,8
Hogares pobres	2,0	5,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV de 2001.

Las conclusiones que deben obtenerse de este primer epígrafe se condensan en que cualquier reforma del sistema de pensiones debería tener establecido medios para aumentar la cobertura previsional, pues la incidencia de la pobreza es importante (aunque menor que en el promedio nacional) y la desigualdad es aun más exacerbada que para la población total.

³ Lo ideal sería contar con un variable que reflejase la percepción de pensiones por parte de cada individuo. Sin embargo, sorprendentemente (pues en el diseño de esta encuesta el BM tuvo un papel director importante), la recepción de pensiones se codifica a partir del hogar. Como *proxy* de la cobertura de personas mayores de 65 años con pensión se utiliza como unidad de referencia en este trabajo el hogar con algún miembro mayor de 65 años, cuestión que resulta problemática en la medida que la muestra resultante ve reducido su tamaño (a 88 observaciones) y bastante representatividad. Por ello, también se presentan en las tablas las magnitudes con referencia al total de hogares, en especial en materia de gasto.

Gráfico 2. Distribución por hogares del gasto en pensiones en Nicaragua (2001).



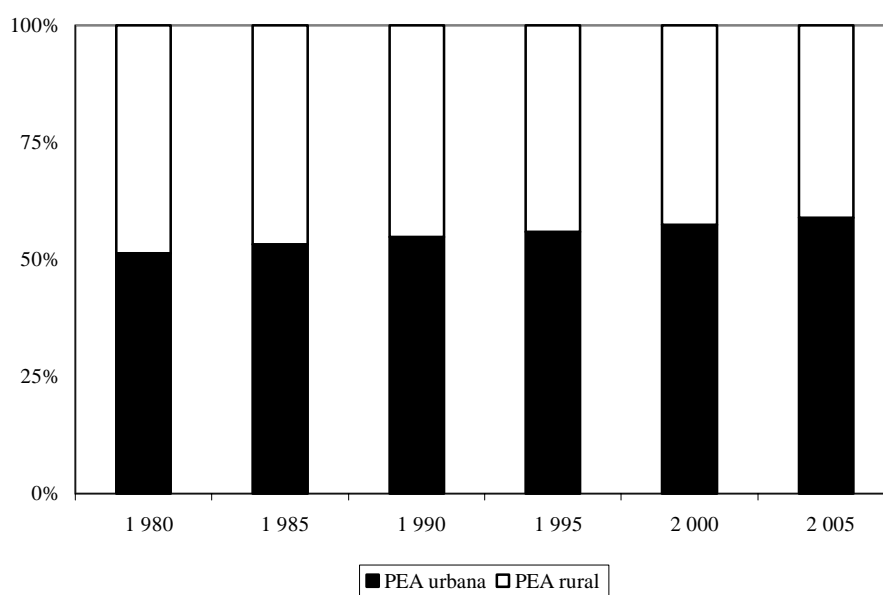
Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV de 2001.

3.2 Cobertura de la seguridad social en las personas de la población activa

La proporción de personas activas que cotizan de forma efectiva a la seguridad social en Nicaragua declinó con fuerza desde finales de los años 80 hasta mediados de los 90. A finales de los 90, datos administrativos del INSS revelaban que apenas 15 de cada 100 personas activas y menos de 20 de cada 100 ocupados realizaban aportaciones al seguro social. Esta situación es especialmente grave si se tiene en cuenta que, por una parte, la cotización al sistema de pensiones marca los derechos futuros a prestación de vejez y que, por otro lado, el esquema de pensiones asistencial es raquítrico y sometido a vaivenes políticos. Todo ello indica que, de mantenerse esta tendencia en el futuro la situación de las personas de edad avanzada puede precarizarse aún más si cabe.

Destacando algunos hechos estilizados, puede señalarse que Nicaragua continúa siendo un país con un altísimo componente rural ya que, aunque la proporción de población activa en el medio urbano ha crecido entre 1980 y 2005, más del 40 por 100 de las personas activas se encuentran en el medio rural (gráfico 3).

Gráfico 3. Población activa urbana y rural en Nicaragua (1980-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CELADE.

Asimismo, el porcentaje de población urbana que se encuentra ocupado en el sector informal de la economía creció durante mediados de los años 90 para luego estabilizarse en cifras cercanas al 60 por 100 de la ocupación (gráfico 4).

Gráfico 4. Estructura del empleo urbano en Nicaragua (1993-2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2004).

Este tipo de estructura ocupacional impone fuertes limitaciones a la extensión del seguro social. Por un lado, los ocupados en zonas rurales con frecuencia perciben remuneraciones menores que las de los ocupados urbanos y trabajan en condiciones de especial dureza, por lo que el porcentaje del empleo que se encuentra activamente cotizando es significativamente menor que en las zonas urbanas (cuadro 3).

Cuadro 3. Cobertura del seguro social según área de residencia en Nicaragua (2001)

	Porcentaje del empleo (%)	Cobertura del seguro social (% de ocupados que cotiza)
Ocupados urbanos	65,3	25,5
Ocupados rurales	34,7	9,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV de 2001.

Asimismo, un altísimo porcentaje de la población urbana se emplea en lo que se suele llamar sector informal de la economía (o, en la terminología de CEPAL, sectores de baja productividad).⁴ La ocupación informal, que se caracteriza por la falta de relaciones laborales registrada bajo contrato laboral y por la alta rotación, presenta porcentajes de cotización al sistema de pensiones extremadamente bajos y sustancialmente menores que los registrados en el sector formal de la economía (cuadro 4).

Cuadro 4. Cobertura del seguro social en ocupados urbanos en Nicaragua (2001)

	Porcentaje del empleo urbano (%)	Cobertura del seguro social (% de ocupados que cotiza)
Sector formal	42,8	54,4
Sector informal	57,2	4,2
- Microempresa¹	20,2	10,1
<i>Empleados</i>	15,1	12,8
<i>Jornaleros o peones</i>	1,5	2,2
<i>Empleadores</i>	3,6	1,9
- Trabajadores domésticos	3,9	0,0
- Independientes no calificados y no remunerados²	33,2	1,0
Total	100,0	25,5

¹ Empresas con menos de 5 ocupados. ² No profesionales ni técnicos ni administrativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV de 2001.

A continuación se lleva a cabo un análisis más riguroso acerca del perfil de los cotizantes al seguro social, que comprende un análisis bivalente que se complementa con un modelo econométrico de *probit*.

En primer lugar, el análisis bivalente del cuadro 9 ofrece detalles relevantes sobre quiénes son los que efectivamente contribuyen al sistema de pensiones:

- En principio, la proporción de cotizantes es mayor entre las mujeres ocupadas que entre los hombres.
- Existe una correlación positiva entre el nivel educativo y el porcentaje de ocupados que cotizan al INSS.

⁴ En este trabajo se ha utilizado para el análisis de la encuesta EMNV de 2001 la definición de informalidad que utilizan la CEPAL y la OIT, que engloba a los ocupados en microempresas, a trabajadores domésticos y a trabajadores independiente no profesionales ni técnicos. Véase, por ejemplo, OIT (2004) o CEPAL (2004).

- Los trabajadores muy jóvenes o de edad muy avanzada son los que cotizan en menor proporción, lo cual puede deberse, fundamentalmente, a la presencia de menores de edad en el mercado laboral en situación ilegal y que, por lo tanto, es imposible que coticen.
- Los jefes de hogar y los no solteros cotizan en mayor proporción.
- La inserción laboral por sector guarda gran importancia y son aquéllos que se emplean en los sectores donde suelen operar industrias más modernas (sector financiero o electricidad, agua y gas) los que contribuyen en mayor medida.
- La categoría de ocupación se torna altamente relevante y son aquéllos con que trabajan en régimen de asalarización los que más cotizan.
- Los trabajadores de las empresas donde trabajan más de 10 personas contribuyen significativamente más que los que se emplean en establecimientos de menor tamaño.
- Aquéllos que realizan un segundo trabajo muestran una relación más débil con el seguro social que los que se ocupan en un único empleo.
- La proporción de trabajadores que cotizan al INSS en materia de pensiones es creciente a medida que aumenta la decila de gasto a la que pertenece su hogar, lo que permite afirmar que, al menos en parte, la no cotización es un problema de exclusión social, si bien los trabajadores de las decilas más altas tampoco muestran porcentajes de cotización elevados. Asimismo, las personas pobres e indigentes cotizan en una proporción harto menor que aquéllos que no se encuentran en estas situaciones.
- El aseguramiento médico suele estar unido a la cotización al seguro social, en gran medida por imperativos legales.

Cuadro 5. Cobertura de los ocupados (% que cotiza al INSS en pensiones), Nicaragua (2001)

Variables	%	Variables	%
Total	19,8	Categoría de ocupación	
Sexo		Asalariado	40,5
Hombre	17,8	Jornalero	7,2
Mujer	23,0	Por cuenta propia	1,2
Edad		Patrón	4,6
Menos de 20	5,3	Trabajador no remunerado	0,7
20-24	22,6	Tamaño de la empresa donde se ocupa	
25-29	25,8	Menos de 10 empleados	5,1
30-39	25,4	De 10 a 50 empleados	45,4
40-49	25,5	De 50 a 100 empleados	54,8
50-59	20,0	Más de 100 empleados	72,9
Más de 60	9,4	Realiza un segundo trabajo	
Área de residencia		Sí	14,5
Urbana	25,5	No	85,5
Rural	9,0	Decila de gasto a la que pertenece	
Nivel educativo		1	2,8
Sin estudios	7,1	2	6,2
Primarios	17,2	3	6,8
Secundarios	36,7	4	11,8
Formación técnica o docente	59,8	5	12,7
Universitaria	62,1	6	16,4
Posición en la familia		7	22,5
Cabeza de familia	22,5	8	25,4
Otra situación	18,2	9	29,9
Estado Civil		10	36,7
Soltero	14,1	Situación de pobreza o indigencia	
Otra situación	22,3	No pobre	26,3
Sector de ocupación		Pobre no indigente	9,7
Agricultura, ganadería y pesca	3,3	Indigente	3,0
Actividades extractivas	24,7	Aseguramiento en salud	

Manufactura	30,8	Posee seguro médico	100,0
Electricidad, gas y agua	85,5	No está asegurado	2,8
Construcción	11,9		
Comercio	11,8		
Transporte y comunicaciones	21,9		
Sector financiero	68,5		
Otros servicios	35,1		

Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV 2001.

En segundo lugar, la caracterización rigurosa de la probabilidad de cotización en Nicaragua requiere un análisis econométrico. La técnica más utilizada en estos casos suele ser un modelo *probit*, empleada, entre otros, por Holzmann *et al* (2000), para Argentina y Chile, Packard *et al* (2002), para una serie de países latinoamericanos, o Arenas *et al* (2004), que con más detalle se centran en el caso chileno. En este trabajo se sigue a Arenas *et al* (2004) en la especificación del modelo, basada en la construcción de *dummies* para la mayor parte de las variables y que, a través de un modelo *probit*, permiten discernir el efecto marginal en términos probabilísticos del paso de una a otra categoría de la variable. Se utilizan prácticamente todas las variables del cuadro 9, salvo la decila de gasto del hogar (cuya utilización presentaría problemas si a la vez usamos variables que traten acerca de la situación de pobreza del individuo) y de la afiliación al seguro médico que se encuentra altamente correlacionada, fundamentalmente por cuestiones legales, con la adscripción al sistema de pensiones.

Las principales conclusiones de este análisis son muy poco sorprendentes y muy similares a los resultados obtenidos por Arenas *et al* (2004) para el caso chileno (cuadro 6):

- El sexo del ocupado no es significativo, al igual que el lugar de residencia o la condición de soltería o de jefe de hogar, y sus mayores o menores porcentajes de cotización se deben posiblemente a otras características y las diferencias no son significativas una vez aplicamos controles multivariante.
- La relación entre la edad del individuo y la probabilidad de cotizar es lineal y positiva, aunque su intensidad es muy pequeña. Cada año de edad apenas añade un incremento del 0,5 por 100 de la probabilidad de contribuir.
- El análisis multivariante confirma que el nivel educativo incide positivamente en la probabilidad de cotizar al seguro social. Esta relación es especialmente intensa para los casos de la formación técnica o docente y superior universitaria, ya que en estos grados de formación aumentan en casi 20 y más de 25 puntos porcentuales, respectivamente, la probabilidad de estar cubierto por el seguro social.
- La actividad económica pierde importancia en el análisis multivariante, aunque es especialmente significativo el incremento de la probabilidad de contribuir al sistema de pensiones en el caso de los ocupados del sector de electricidad, gas y agua y los vinculados laboralmente con actividades financieras.
- La categoría ocupacional del trabajador nicaragüense también se revela como significativa, en la línea de lo avanzado por el cuadro 10. Los asalariados son los que mayor probabilidad de contribuir presentan.
- El tamaño de la empresa en la que se emplea el trabajador está fuertemente asociado y de forma positiva con la probabilidad de estar cubierto por el sistema de pensiones, confirmando el análisis bivalente que se realizó anteriormente.
- La situación de pobreza o indigencia resulta también estadísticamente significativa e influye de forma negativa en la probabilidad de estar cubierto por el sistema de pensiones, de forma que en una persona pobre la probabilidad de contribuir cae 3 puntos y en una indigente, 6. Los efectos son menores de lo que indicaba el análisis bivalente porque la pobreza en los ocupados está correlacionada con otras variables, como la categoría ocupacional o el tamaño de la empresa.

De este análisis se desprende que gran parte de la escasa cobertura del sistema de previsión social entre la población ocupada se vincula con factores estructurales de la economía, como la amplia presencia de la microempresa informal, la elevada presencia de trabajadores independientes, los bajos *stocks* de capital humano y los niveles de pobreza e indigencia. La mayor parte de estos factores

explicativos guardan estrecha relación con la estructura productiva y, por lo tanto, es conveniente que cualquier reforma previsional los tome como dados a la hora de enfrentar su diseño. Es decir, debe considerarse que cualquier cambio de sistema, *per se*, no afectará significativamente al nivel de cobertura.

Cuadro 6. Probabilidad de contribuir a la Seguridad Social en pensiones, Nicaragua (2001)

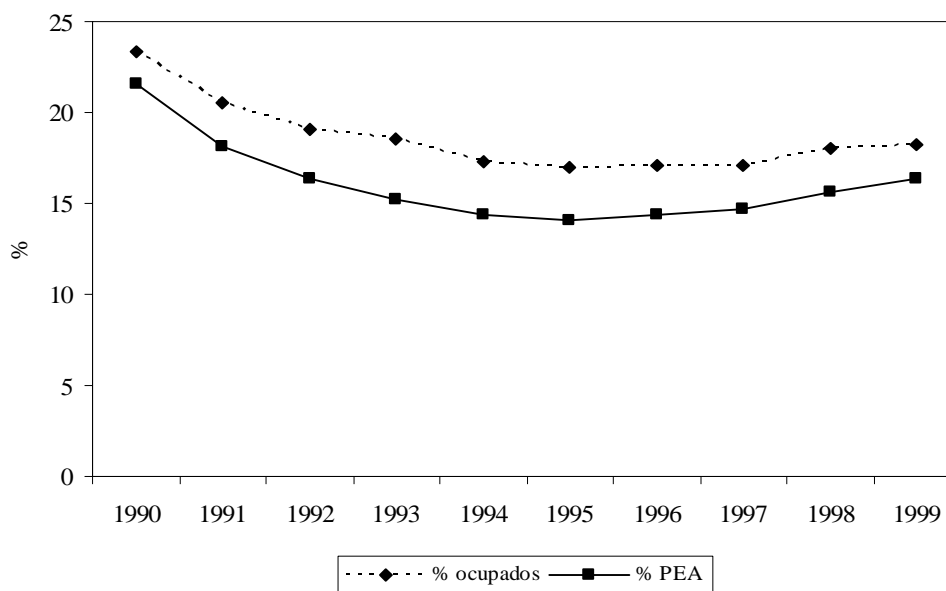
Variables	Efecto marginal
Sexo (mujer=0)	
Hombre=1	-0,0097
Edad	
Edad	0,0045**
Edad al cuadrado	0,0000**
Área de residencia (rural=0)	
Urbano=1	-0,0024
Nivel educativo (sin estudios=0)	
Primaria=1	0,0198*
Secundaria=1	0,0882***
Formación técnica o docente=1	0,2628***
Universitaria=1	0,1988***
Posición en la familia y estado civil	
Jefe de familia=1 (otros=0)	0,0052
Soltero=1 (otros=0)	-0,0171
Sector de ocupación (agricultura, ganadería y pesca=0)	
Actividades extractivas=1	-0,0172
Manufactura=1	0,0359*
Electricidad, gas y agua=1	0,2020***
Construcción=1	-0,0281
Comercio=1	0,0489**
Transporte y comunicaciones=1	0,0444
Financiero=1	0,3544***
Otros servicios=1	0,0433**
Categoría de ocupación (asalariado=0)	
Jornalero=1	-0,0375**
Por cuenta propia=1	-0,1144***
Patrón=1	-0,0691***
Trabajador no remunerado=1	-0,0850***
Realiza un segundo trabajo	
Tiene un segundo trabajo=1	-0,0074
Tamaño de la empresa donde se ocupa (menos de 10 empleados=0)	
De 10 a 50 empleados=1	0,2008***
De 50 a 100 empleados=1	0,3459***
Más de 100 empleados=1	0,4372***
Situación de pobreza o indigencia (no pobre=0)	
Indigente=1	-0,0607***
Pobre no indigente=1	-0,0323***
Nº de observaciones	6.485
Wald Chi ² (grados de libertad)	953,05 (28)
Pseudo R ²	49,54

Notas: *** Significativo al 1 % * Significativo al 5 % * Significativo al 10 %

Fuente: Elaboración propia a partir de la EMNV 2001.

Asimismo, la ya precaria cobertura que ofrecía la seguridad social nicaragüense se desplomó a principios de la década pasada, para estabilizarse a mediados de los 90 y sólo repuntar ligeramente a finales del decenio, cubriendo solamente a alrededor de la quinta parte de los trabajadores y del 17 por 100 de los activos en 1999 (Gráfico 5)

Gráfico 5. Cobertura de la seguridad social en Nicaragua (1990-1999) (% ocupados y PEA)



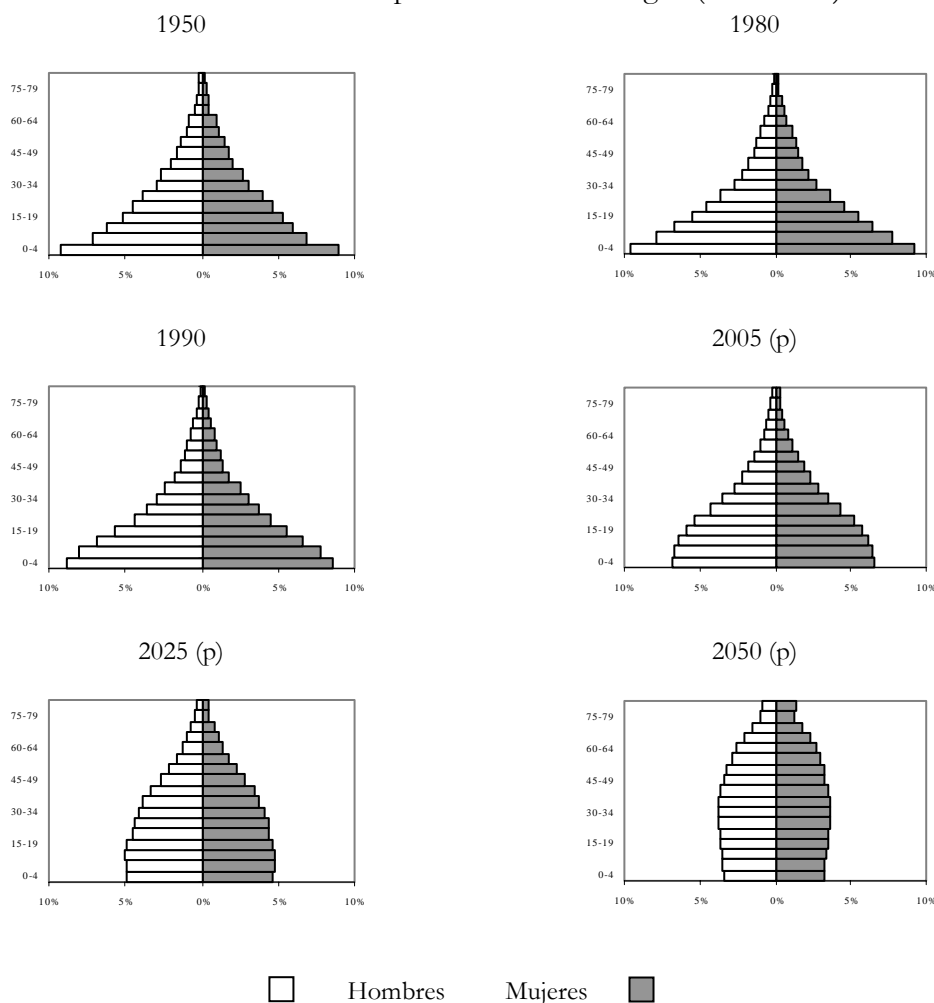
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC (www.inec.ni).

3.3 Coyuntura demográfica futura

Las proyecciones acerca de la estructura poblacional futura ocupan un rol esencial en el diseño de cualquier sistema de previsión social para la vejez.

En este terreno, cabe señalar que Nicaragua se encuentra en una fase moderada de la transición demográfica, muy lejos de la alta proporción de adultos mayores que presentan países como Uruguay o Cuba o, sobre todo, el grueso de países de la OCDE. Las pirámides poblacionales de 1950, 1980 e incluso 1990, con una base ancha y una escasa presencia demográfica en edades avanzadas, dan testimonio de una sociedad extraordinariamente joven (gráfico 6). La pirámide poblacional de 2005 muestra progresos en la reducción de la mortalidad y el control de la fecundidad, plasmados en el ligero ensanchamiento de la parte alta y, sobre todo, en una base más estrecha. El proceso de envejecimiento, por otra parte, es un fenómeno en pleno advenimiento y que se intensificará a partir de la segunda década del siglo XXI, de modo tal que la población de 2050, de acuerdo con las proyecciones de CELADE, será una población relativamente envejecida, como muestra la pirámide demográfica correspondiente, que ya da señales de invertir su forma.

Gráfico 6. Pirámides de población de Nicaragua (1950-2050)



p=proyección de CELADE.

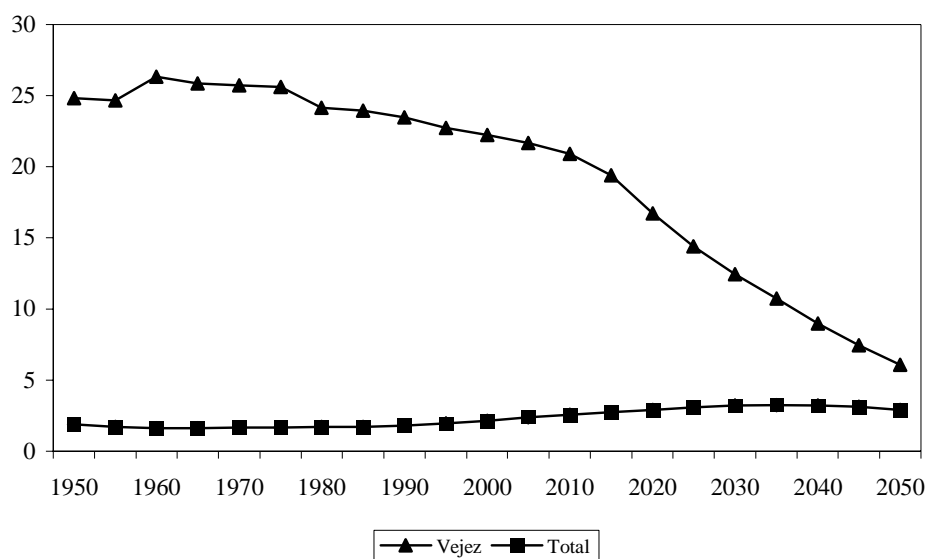
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de CELADE.

Este envejecimiento poblacional ejercerá, obviamente, presiones futuras sobre la economía nicaragüense, en la medida que existirá un porcentaje mayor de adultos mayores, que serán, sin menoscabo alguno de sus capacidades, receptores potenciales de recursos procedentes de la población activa, provengan los mismos de transferencias públicas o privadas, como ya se refirió anteriormente. En efecto, la tasa de dependencia demográfica de la vejez –ratio entre personas en edad activa y pensionistas- proseguirá en los próximos años su moderada tendencia decreciente iniciada en los 80 (gráfico 7). Este proceso se intensificará, como ya se mencionó, a partir de 2015 ó 2020. Hacia 2050 el deterioro del ratio demográfico será evidente aunque similar a la que experimentan en la actualidad países como Uruguay o Argentina.⁵

Sin embargo, el número total de personas dependientes –que comprende menores de 10 años y mayores de 65- sobre los individuos en edad activa casi se doblará, fruto de la reducción de la proporción de niños en la población total. Por ello, existe la posibilidad, teórica, de que se liberen recursos dedicados a esa población de menor edad, cuya proporción es decreciente, que puedan ser canalizados hacia la atención del colectivo de edad más avanzada, en franco crecimiento, lo que relativizaría las consecuencias económicas del envejecimiento de la población.

⁵ Según proyecciones de Naciones Unidas (ILO, 2000), en Uruguay y Argentina en 2000 existían menos de 5 y 6,5 personas entre 15 y 64 años por cada adulto mayor de 65, respectivamente. En Nicaragua, para 2050, el mismo organismo proyecta un ratio algo inferior a 6.

Gráfico 7. Tasa de dependencia demográfica de la vejez en Nicaragua (1950-2050)



Tasa de dependencia demográfica de la vejez:

$\text{Población entre 10 y 64 años} / \text{Población mayor de 65 años}$

Tasa de dependencia demográfica total:

$\text{Población entre 10 y 64 años} / (\text{Población menor de 10 años} + \text{población mayor de 65 años})$

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CELADE.

En conclusión, aunque Nicaragua no es ajena a las tendencias globales de envejecimiento – repetidas hasta el aburrimento por los “expertos” en “crisis” de las pensiones de los países más industrializados-, en los próximos 20 años, según las previsiones, el panorama no variará sustancialmente. Lo realmente relevante la viabilidad presupuestaria de todo sistema previsional, aparte de la evolución de la productividad –que determina la evolución de los salarios sobre los cuales se cotiza- es el ratio entre pensionistas y cotizantes, terreno en el que Nicaragua presenta tendencias preocupantes. A saber, las mayores presiones hacia el presupuesto público vía sistemas de pensiones no proceden directamente de la demografía, es decir, de una reducida proporción de personas en edad de trabajar, sino de la escasa cobertura de los seguros sociales, que determina que sólo una ínfima parte de los ocupados contribuya activamente a la financiación de las pensiones de vejez y de otras prestaciones sociales. Esta circunstancia, ya analizada en el epígrafe anterior, se vincula a la estructura laboral y productiva del país y es altamente improbable que cualquier sistema de pensiones pueda introducir cambios en esta situación por sí mismo.

3.4 Conclusiones

Del análisis realizado es posible extraer varias implicaciones de relevancia:

- El colectivo de adultos mayores presenta niveles de pobreza importantes, si bien la incidencia e intensidad de la misma es inferior a la media nacional. Asimismo, la desigualdad dentro de este colectivo supera incluso a la exhibida por la población total. Esta situación se ve agravada por el hecho de que el gasto en pensiones se concentra en los hogares de mayor renta, circunstancia debida en esencia a la escasa cobertura del sistema de pensiones entre la población mayor de 65 años. Cualquier reforma debería contribuir a extender la previsión social a un mayor número de personas, especialmente las de bajos niveles de renta, y alcanzar un mayor grado de progresividad.
- El porcentaje de personas que cotizan al seguro social es extraordinariamente reducido, fenómeno unido a la alta proporción de ocupados que se emplean en el sector informal de la economía y que guarda íntima relación con condiciones estructurales de la economía nicaragüense. Esta circunstancia merma la base tributaria disponible para el pago de las pensiones y debe ser tenida en cuenta en el diseño de cualquier reforma.

- A pesar de que el país no es ajeno al proceso de envejecimiento, las proyecciones disponibles para un periodo de tiempo razonables -los próximos 20 ó 30 años- no son alarmantes, a lo que se une que la población en edad activa continuará creciendo a un ritmo mayor que la suma de la población de edad avanzada y corta edad, fenómeno que se recoge en la literatura con el sobrenombre de “ventana de oportunidad”.⁶

4.- Propuesta alternativa de reforma

Este epígrafe se divide en tres partes. En la primera parte, se argumenta que la posibilidad de introducir un régimen de pensiones distinto a la nueva ortodoxia que han propugnado distintos organismos internacionales es real y ha sido aplicada en distintos momentos históricos por países de bajo nivel de desarrollo. En segundo lugar, se discute acerca de la idoneidad de prestaciones de vejez focalizadas o universales y se presenta una simulación de distintas propuestas bajo diferentes escenarios económicos.

4.1 ¿Existen opciones en el diseño de la seguridad social? Referencias históricas y contemporáneas a esquemas alternativos.

En la cronología de la seguridad social en pensiones destacan dos referencias históricas fundamentales:

- Los seguros sociales instaurados por el canciller Bismarck a finales del siglo XIX, que otorgaban prestaciones a los trabajadores en función de su historial laboral previo y de la rama productiva en la que se ocupaban.
- El sistema de prestaciones universales y de cuantía única inaugurado por Lord William Beveridge a mediados del siglo pasado, cuyo único requisito para su percepción era la residencia en Reino Unido.

A lo largo del siglo XX, los países de mayor nivel de desarrollo fueron construyendo sus sistemas de previsión en torno a uno de estos paradigmas y, en algunos casos, combinando ambos. Así, en los países de Europa Central y del Sur, al igual que en Estados Unidos, se desarrollaron sistemas de pensiones contributivos cuya función principal era el reemplazo del salario previo, a saber, hacían énfasis en la función de seguro. Algunos de estos países, a posteriori, incorporarían un pilar de prestaciones no contributivas, en gran número de ocasiones de carácter residual. Por el contrario, en los países escandinavos (Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca), los Países Bajos, Canadá o Nueva Zelanda, desde principios del siglo XX se desarrollaron programas de carácter universal que otorgaban prestaciones de cuantía fija a todos los residentes a partir de determinada edad. No sería hasta mucho más tarde cuando estos mismos estados –con la excepción de Nueva Zelanda- legislarían sistemas contributivos que complementarían, sin sustituirlos, a los sistemas universales. Tal es el caso de Dinamarca, que estableció un sistema de prestaciones *mean- tested* en 1891 y que en 1956 se convertiría en universal con el objeto de evitar la estigmatización de aquéllos que recibían una pensión pública (Abrahamson y Wehner, 2003), o en Suecia, donde se instauró una pensión universal en 1947, 15 años antes del establecimiento de un esquema contributivo (Instituto Sueco, 2002). Algunos de estos países, una vez que hubieron extendido los seguros contributivos a la práctica totalidad de la población ocupada establecieron ciertas limitaciones a la universalidad, con el objeto de restringir las prestaciones recibidas por los individuos de mayores ingresos. Sin embargo, el caso más idiosincrásico de las prestaciones de tipo Beveridge⁷ se encuentra en Nueva Zelanda, donde cada individuo que supera los 65 años tiene derecho a la percepción de una pensión igual al 65 por 100 del salario medio del momento, con independencia de cual haya sido su trayectoria laboral previa. Este sistema cuyas raíces

⁶ Véase, por ejemplo, BID (2000).

⁷ Curiosamente, en Reino Unido la universalidad propugnada por Beveridge fue eliminada en las décadas sucesivas, sólo conservándose este rasgo en el *National Health System*.

se remontan al siglo XIX, es conocido como “*65 at 65*” (Ministry of Social Development of New Zealand, 2003).

Pese a que estos países en el momento de la instauración de sistemas de prestaciones universales o cuasi-universales detentasen un nivel de desarrollo muy inferior al actual, podría pensarse en este tipo de política económica como un bien superior, una especie de política social “de lujo” sólo al alcance de aquéllos estados con elevados nivel de bienestar. Sin embargo, existen varios casos de países en vías de desarrollo, con niveles de renta y bienestar inferiores incluso a los de la mayor parte de América Latina y Caribe, que optaron por la alternativa de extender la cobertura a través de pensiones de naturaleza no contributiva, como son los casos de Mauricio, Namibia y Botswana, que instauraron programas de pensiones universales –que sustituyeron a programas *means-tested* o contributivos- en 1976, 1990 y 1996 que cubren a la práctica totalidad de la población mayor. Asimismo, Sudáfrica otorga prestaciones no contributivas que excluyen únicamente a los ancianos de rentas muy elevadas y cubren a cerca de 9 de cada 10 personas en edad de jubilación (Wilmore, 2001, y Schleberger, 2002). Estos programas, con un coste presupuestario entre el 0,4 (Botswana) y el 2,0 por 100 del PIB (Mauricio) han permitido extender la cobertura al universo de jubilados evitando las limitaciones impuestas por un mercado de trabajo caracterizado por las bajas remuneraciones, la alta incidencia de la pobreza en la ocupación y el alto grado de informalidad. Estos rasgos no son en absoluto ajenos los mercados laborales de los países latinoamericanos, que sin embargo optaron, como en otros ámbitos, como los servicios sanitarios, por seguros sociales vinculados a la posición laboral, lo cual, dada la estratificación económica y laboral de las sociedades de la región, ha llevado, *de facto*, a excluir a gran parte de los ciudadanos del acceso a prestaciones de vejez.

Evidentemente, las reformas latinoamericanas no se adaptan, como se señaló páginas atrás, a la realidad laboral de la región y no resuelven, de ningún modo, el problema de baja cobertura y la exclusión del sistema previsional. La reforma que el BM y el BID propusieron para Nicaragua -país que presenta, agudizados, muchos de los males que aquejan al subcontinente en este área- es un claro ejemplo de falta de adecuación entre necesidades y políticas sociales coherentes con las mismas. Lo razonable sería pensar en otro tipo de esquema que privilegie la percepción de prestaciones por el mayor número posible de jubilados, poniendo énfasis en aquéllos de menor renta.

Por último, no debe obviarse que en la elección entre un sistema de tipo Beveridge o de tipo Bismarck (sean las prestaciones administradas por entidades públicas o privadas) intervienen, más que el análisis económico positivo –si puede hablarse de su existencia- consideraciones eminentemente normativas acerca de cual debe ser el nivel de desigualdad y de redistribución de la renta aceptables en una sociedad, lo que, en último término, determinará si los recursos deben dedicarse a potenciar la función redistributiva del sistema de pensiones o su rol de aseguramiento y sustitución de salarios que dejan de percibirse a causa de la jubilación. En América Latina todos los países optaron desde un primer momento por un seguro *bismarckiano* centrado en la segunda función, aun cuando las condiciones sociales y laborales no eran propicias para su buen funcionamiento, lo que ha motivado la exclusión de este tipo de protección social de más de la mitad de trabajadores del continente.

4.2 Estimación del coste fiscal de un esquema de prestaciones universales y focalizado.

El delineamiento de una reforma previsional en Nicaragua debiera estar presidida, a juicio del autor, por dos principios fundamentales:

1. Extensión de la cobertura en la medida de lo posible, privilegiando el acceso a pensiones de vejez por parte de la población pobre.
2. Sostenibilidad presupuestaria, es decir, que el sistema propuesto no sea confiscatorio para la población cotizante y que tenga presente las enormes restricciones presupuestarias a las que se enfrenta la hacienda pública de Nicaragua.

Varios autores, como Uthoff (2002) o Wilmore (2001), han propuesto abundar en sistemas de prestaciones universales o focalizados. En este epígrafe se presenta una simulación del coste presupuestario (como porcentaje del PIB) de 2000 a 2025 de un régimen de prestaciones para las

personas mayores de 65 años, uno de carácter universal y otro focalizado en los ancianos años en situación de pobreza (*means-tested*). Las principales características del ejercicio se resumen en los siguientes puntos:

- Se consideran tres niveles posibles para la pensión, en todos los caso de una cuantía única para todos sus perceptores: salario mínimo, línea de pobreza y línea de indigencia, estas dos últimas tomadas de la EMNV de 2001.
- Se calcula la cotización adicional –que llamaremos cotización de equilibrio- que habría que cargar sobre los contribuyentes al sistema para financiar estas prestaciones sin recurrir a otros ingresos presupuestarios generales.
- Por otro lado, aunque lo que sea o no asumible desde el punto de vista presupuestario o tributario pertenece al ámbito de los juicios de valor, dado que la reforma propugnada por el BM y el BID imponía una contribución adicional del 5 por 100 del salario, se pone en relación el coste presupuestario de la simulación con los recursos que generaría una cotización adicional de ese nivel a fin de encauzar el debate acerca de la viabilidad de un sistema como el que se está proponiendo en este trabajo.
- Se considera que la cuantía de las prestaciones permanece constante en términos reales, lo que es equivalente a su indexación respecto a precios.

A fin de llevar a cabo un análisis de sensibilidad de los resultados de la simulación se consideran tres escenarios posibles, recogidos en el cuadro 7. Aunque los supuestos de los distintos escenarios están sujetos a cierto grado de arbitrariedad, lo cierto es que el último cuarto de siglo en Nicaragua presenta características peculiares que dificultan cualquier extrapolación razonable a partir de ese periodo.

Cuadro 7. Escenarios de la simulación

	“Optimista”	“Medio”	“Pesimista”
Crecimiento anual del PIB	5 %	3,5 %	2 %
Crecimiento anual de los salarios reales	3,5 %	2 %	1 %
Evolución de la cobertura 2000-2025	Se duplica	Se mantiene	Cae a la mitad

Para la realización del ejercicio de simulación se han considerado las siguientes fuentes de datos:

- Proyecciones del CELADE acerca de la población activa, total y estructura etaria para el periodo 2000-2025.
- Porcentaje de cotizantes sobre el total de personas activas en los últimos años según datos administrativos del Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos.
- La pobreza entre las persona mayores de 65 años hacia las que se dirigiría un régimen focalizado. Para simular la evolución de la incidencia de la pobreza se utiliza el método empleado por la CEPAL en el *Panorama Social 2000-2001* (CEPAL, 2001) para analizar el cumplimiento de las metas del milenio. Dicha metodología consiste en estimar la elasticidad que presenta el porcentaje de pobres al crecimiento del PIB per cápita. En este trabajo se ha estimado esa elasticidad para la población mayor de 65 años –el trabajo de la CEPAL se centraba en la población total- entre 1993 y 2001 – CEPAL (2001) consideraba sólo, por motivos temporales, el periodo 1993-1998- (cuadro 8).

Cuadro 8. Evolución del PIB per cápita y del porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia.

	PIB per cápita (dólares de 1995)	Pobreza	Pobreza en la vejez	Variación en el periodo (promedio anual)			Coeficiente de elasticidad	
				PIB per cápita	Coeficiente de		Pobreza/ PIB per cápita	Pobreza en la vejez/ PIB per cápita
					Pobreza	Pobreza en la vejez		
1993	690	50,51	40,17					
1998	765	47,61	37,96	2,3	-1,2	-1,9	-0,46	-0,73
2001	828	45,83	34,31					

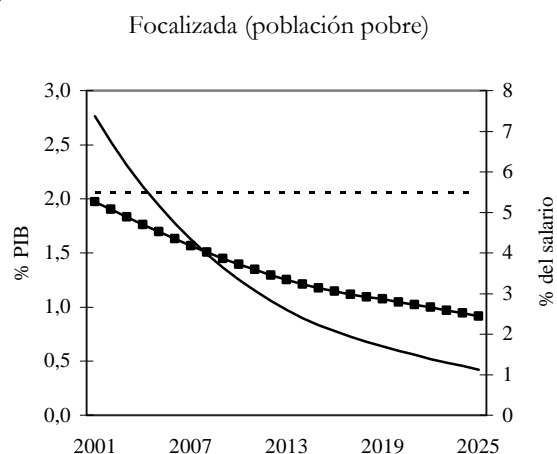
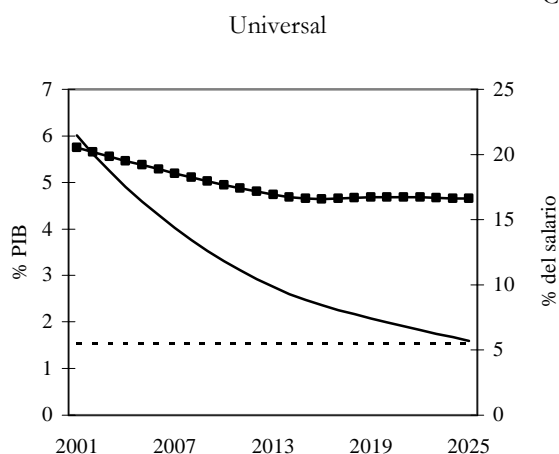
Fuente: Elaboración propia a partir de ENMV 1993, 1998 y 2001, CEPAL (2001) y BADEINSO.

Dados estos supuestos, situarse en un escenario de mayor crecimiento respecto a otro escenario más desfavorable presenta varias implicaciones: un menor peso del gasto en pensiones sobre el PIB (al ser este mayor), una mayor disponibilidad de recursos para financiar las prestaciones (al ser mayor el número de cotizantes y sus salarios y, por lo tanto, la cotización de equilibrio) y un menor número de ancianos pobres susceptibles de recibir una prestación focalizada (ya que a mayor crecimiento económico, mayor reducción de la pobreza). Por ello, resulta obvio que una de las variables claves en la sostenibilidad de un régimen de pensiones de este tipo –y de cualquier otra tipología- es el desempeño económico del país.

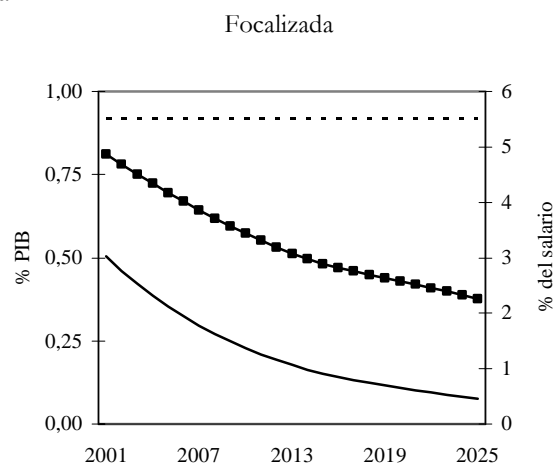
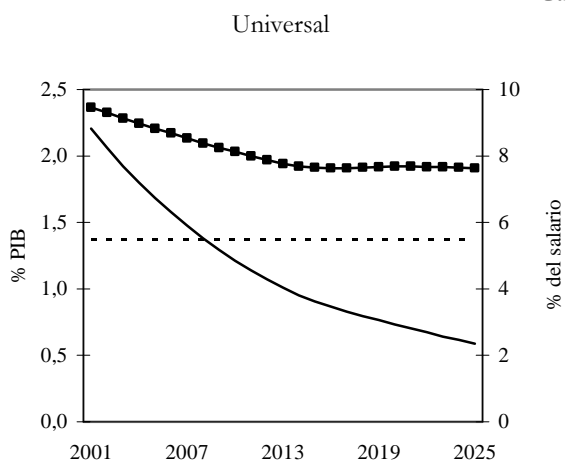
Los principales resultados de la simulación se presentan en los gráficos 8, 9 y 10. En el eje de abcisas es un eje temporal. En el eje de ordenadas izquierdo se presenta el coste presupuestario de la pensión, mientras que el izquierdo recoge la cotización como porcentaje del salario, representándose una cotización de equilibrio necesaria para financiar la prestación y otra del 5 por 100 de las remuneraciones.

Gráfico 8. Simulación con escenario de alto crecimiento.

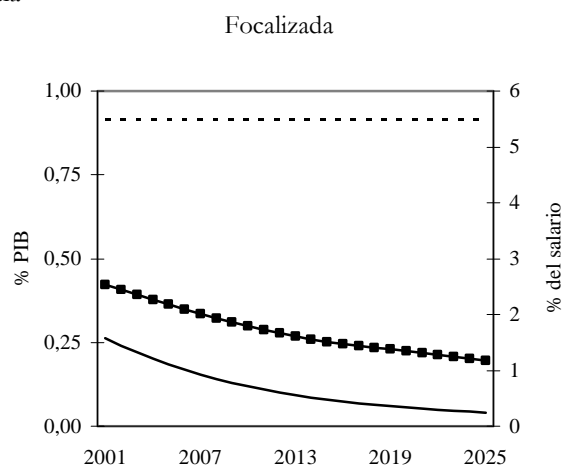
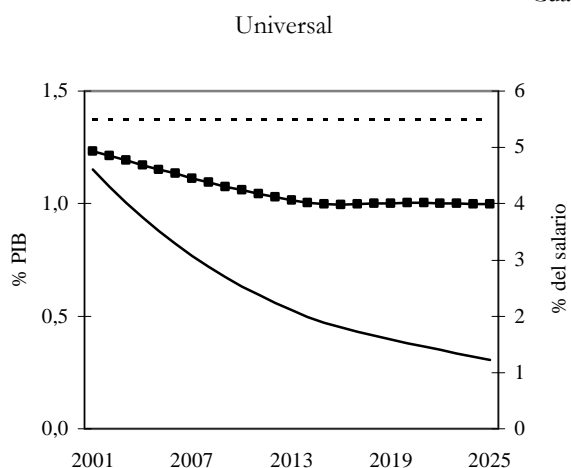
Cuantía: salario mínimo



Cuantía: línea de pobreza



Cuantía: línea de indigencia

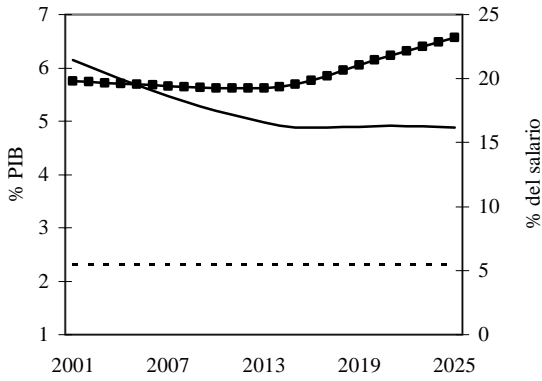


■ Coste pensión (% PIB) Cotización 3% — Cotización de equilibrio (% salario)

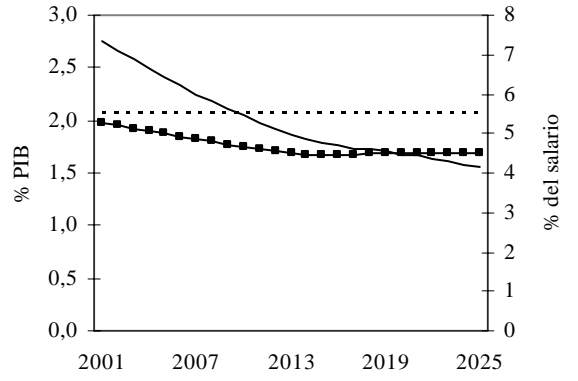
Gráfico 9. Simulación con escenario de crecimiento medio.

Cuantía: salario mínimo

Universal

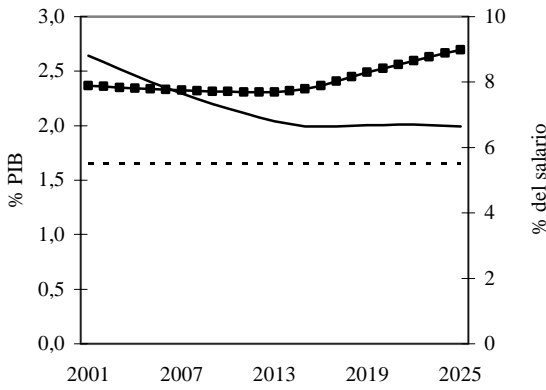


Focalizada (población pobre)

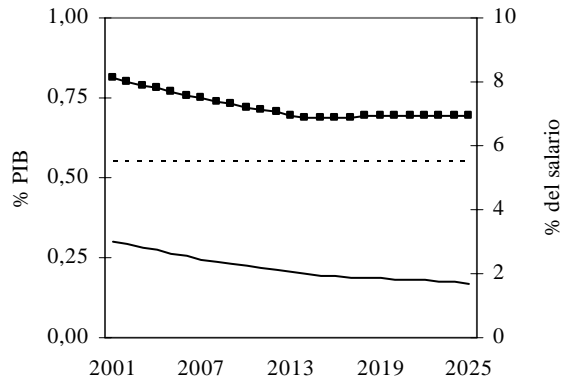


Cuantía: línea de pobreza

Universal

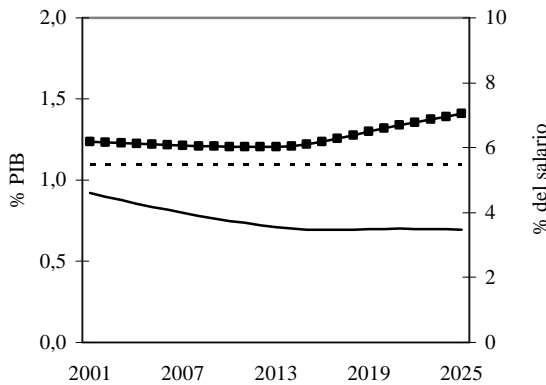


Focalizada

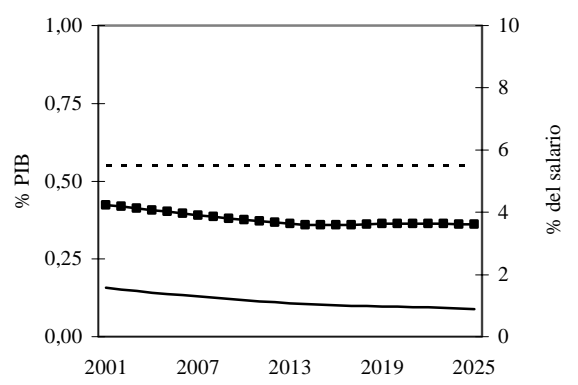


Cuantía: línea de indigencia

Universal



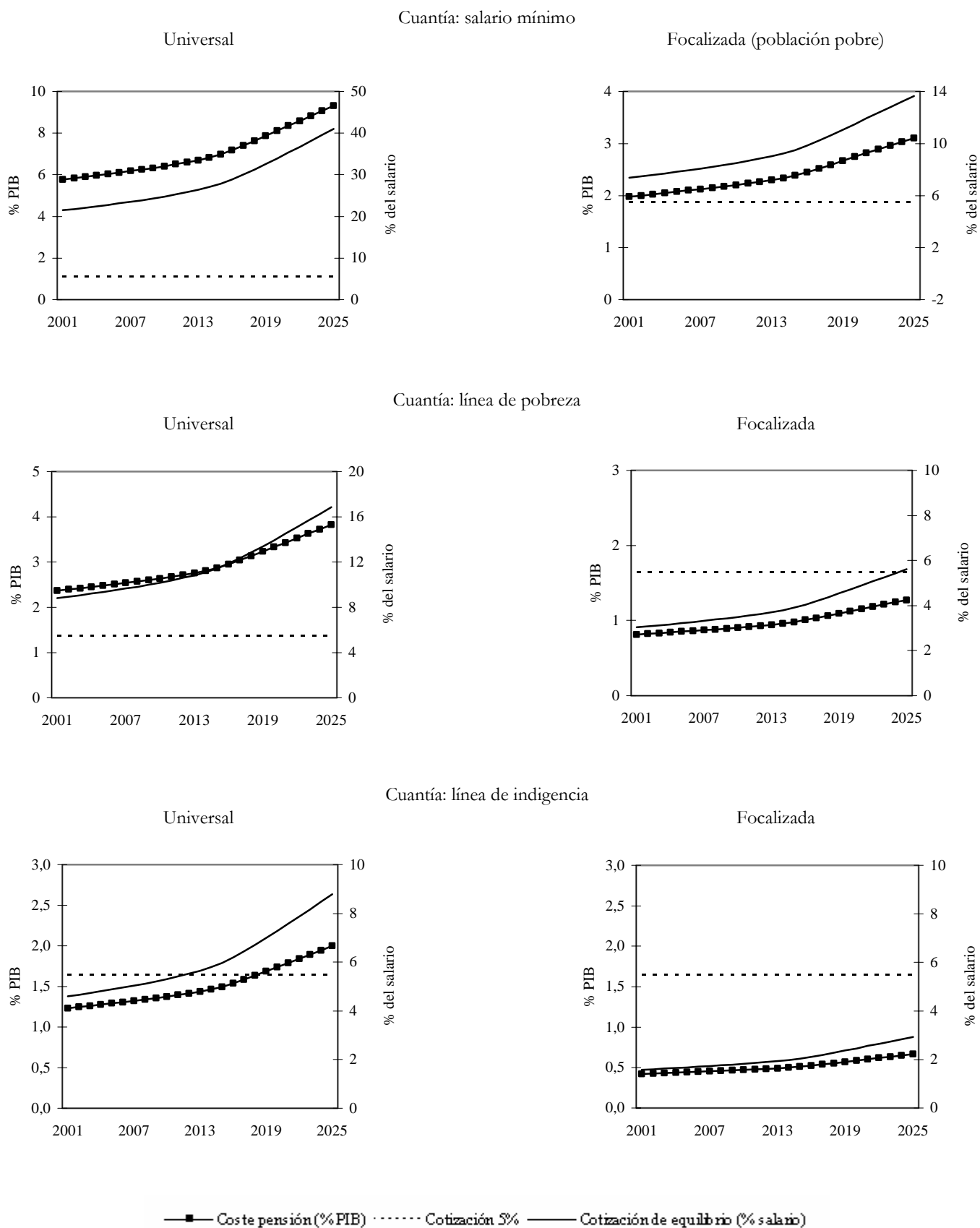
Focalizada



■ Coste pensión (% PIB) Cotización 5% — Cotización de equilibrio (% salario)

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10. Simulación con escenario de bajo crecimiento.



Fuente: Elaboración propia.

Las conclusiones más relevantes que se pueden extraer de este ejercicio son las siguientes:

- Bajo un escenario optimista, todas las alternativas –salvo prestación universal igual al salario mínimo, cuyo coste superaría niveles del 5 por 100 del PIB- podrían ser estudiadas, en la medida en que con una cotización de la población ocupada del 5 por 100 prácticamente se cubrirían los costes de esta política.
- En un escenario de crecimiento medio, salvo las prestaciones de carácter universal al nivel del salario mínimo o la línea de pobreza, es posible considerar las demás alternativas, en especial las que hacen referencia a prestaciones *means-tested*.
- Si Nicaragua experimenta un crecimiento bajo, las alternativas se reducen y el subconjunto de opciones factibles queda reducido a prestaciones focalizadas al nivel de la línea de pobreza o de indigencia.

En conclusión, la posibilidad de ofrecer una pensión focalizada en los mayores de 65 años en situación de pobreza es factible en todos los escenarios si su cuantía se encuentra referida a la línea de pobreza o de indigencia de la EMNV de 2001. Para otros niveles de prestaciones, el coste y la posibilidad de financiarlo dependerán en gran medida del escenario de crecimiento en el que Nicaragua se mueva. Sin embargo, estas otras opciones pueden imponer costes presupuestarios superiores al 2 ó 3 por 100 del PIB en el mejor de los casos, cifra que en una economía como la nicaragüense supone un volumen de recursos muy considerable con numerosos usos alternativos, quizás muchos de ellos más apremiantes que una pensión universal relativamente generosa.

Una política focalizada ofrece la ventaja, a priori, de un menor coste presupuestario, aunque los costes de administración pueden resultar elevados si no hay medios ya vigentes para la focalización o si la población se encuentra distribuida de forma muy dispersa.⁸ Asimismo, autores como Sen (2003) han destacado como problemas en los programas *means-tested* la estigmatización del beneficiario, los problemas de información propios de los programas que exigen una prueba de medios y los elevados costes de administración. Ravaillon (1999), del BM, sugiere que focalizar en exceso conlleva que la percepción social de los beneficios sea escasa y facilita que, ante una crisis económica o escasez de recursos, el programa focalizado se vea recortado drásticamente. Cornia y Stewart (2003) señalan además que la focalización entraña un error consistente en incluir en la política población no objetivo de la misma y otro derivado de dejar fuera de ella a personas que forman parte de ese colectivo objetivo, lo que, en determinados casos, puede suponer una merma de bienestar respecto a la universalización de la política. En esta línea, Uthoff (2002) y St. John y Wilmore (2001) han sugerido estudiar alternativas de prestación universal e implementar un recargo en el impuesto sobre la renta, para que las personas de renta más elevada que percibirían la pensión “devuelvan” al fisco parte importante de la prestación recibida.

4.3 Sugerencias de política económica

Las condiciones iniciales –especialmente la bajísima cobertura- de las que parte Nicaragua hacen aconsejable optar por hacer *tabla rasa* en materia de prestaciones en vez de tratar de acomodar el sistema contributivo vigente. En el futuro, y dependiendo del comportamiento de la economía, de la estructura productiva y el mercado laboral podría estudiarse la ampliación del sistema e incluso evaluar la posibilidad de confiar en esquemas contributivos, ya sean estos públicos o privados. Sin embargo, en la coyuntura actual de la economía nicaragüense la opción más razonable pasa por desvincular la mayor parte las prestaciones de vejez del mercado laboral con el objeto de incrementar el número de beneficiarios de las mismas. Según Bravo y Uthoff (1998), la transición a un régimen de capitalización individual en Nicaragua conllevaría entre 0,4 y 0,8 por 100 del PIB anual durante cuarenta años, costes

⁸ Por ejemplo, en los estudios de caso de Bertranou *et al* (2002) se muestra que la focalización dista mucho de ser idónea en los programas de pensiones asistenciales de Costa Rica, Uruguay, Brasil y, muy especialmente, Argentina. En Chile, la ficha CAS ha permitido una mejor focalización del programa de pensiones no contributivas, cuyo número está limitado a un exiguo cupo anual y cuya cuantía se encuentra bajo la línea de pobreza, limitaciones que no son ajenas al alto rubro del presupuesto que continúa absorbiendo anualmente la reforma de 1981.

que tendrían que ser cubiertos con impuestos generales y que coinciden aproximadamente con el coste de una prestación focalizada al nivel de la línea de indigencia.

En coherencia con el análisis realizado en este trabajo, las recomendaciones de política serían las siguientes:

- Favorecer políticas que promuevan el crecimiento económico, premisa fundamental para facilitar la viabilidad de todo sistema de pensiones, tanto público como privado, pues, como se expuso en la primera parte del trabajo, el acceso a prestaciones por parte de los jubilados se traduce, desde el punto de vista macro, en el *reparto* de la producción del momento presente entre activos y jubilados.
- Establecer, en un primer momento, si se dispone de los instrumentos de adecuados para focalizar, una prestación *means-tested* de pequeña cuantía (línea de pobreza o de indigencia). Otra alternativa pasa por una pensión de carácter universal con un recargo impositivo que permitiese recuperar parte de los recursos presupuestarios.
- Delimitación o recorte drástico del sistema contributivo, política que ya implementaron en algunos países en desarrollo anteriormente mencionados.
- Prescindir de cualquier tipo de incentivo fiscal a planes de pensiones complementarios, especialmente aquéllos que tomen la forma de reducciones en la base imponible del impuesto sobre la renta.

Esta propuesta permitiría incrementar sustancialmente el número de perceptores de pensiones de jubilación y reducir la incidencia de la pobreza y la indigencia no sólo en la vejez, sino en el total de hogares. Además, algunos autores sugieren que estos programas presentarían ventajas sobre otros como las ayudas familiares por hijos (vinculadas a su escolarización, etc) en los países de menor nivel de desarrollo, especialmente debido a que no fomentaría la natalidad y a que reforzaría la posición de los ancianos en el hogar, efecto que no tendría en los niños, pues son sus progenitores los que administran las subvenciones (Barrientos y Lloyd-Sherlock, 2002).

5.- Conclusiones

Este trabajo se ha centrado en el caso de la previsión para la vejez en Nicaragua. Tras analizar la situación de la población en edad avanzada y cotizante en el país, se sostiene que la privatización del sistema de pensiones no constituye ninguna solución a los principales problemas de la seguridad social en el país centroamericano: bajísima proporción de cotizantes entre la población activa y jubilada y distribución de los beneficios concentrada en las decilas de mayor renta. Estos problemas se deben de forma principal a factores estructurales de la economía, pues existen estratos ocupacionales con altos porcentajes de cotización frente a otros donde la proporción de contribuyentes resulta cercana a cero.

El objetivo primordial a perseguir debe ser extender el acceso a prestaciones de vejez, en especial a las personas mayores de menores recursos. En consecuencia, se propone el establecimiento de un régimen de pensiones asistenciales de carácter no contributivo. Las simulaciones del coste fiscal de distintas alternativas muestran que el desempeño económico futuro del país resulta bien relevante, pero que, en todo caso, resultaría factible otorgar una prestación al nivel de la línea de pobreza o indigencia, bien focalizada o bien universal estableciendo un recargo impositivo que permita recuperar al erario público parte del gasto que llegue a los estratos de mayor ingreso. Este sistema no tendría consecuencias para el fisco –léase costes de transición-, al contrario que la reforma propuesta por el BM, y estas prestaciones podrían financiarse con el aumento de las cotizaciones que preveía la reforma alentada por los organismos internacionales.

Bibliografía

- ABRAHAMSON, P.; WEHNER, C. Pension Reforms in Denmark. *Working Paper*, University of Copenhagen, 2003.
- ARENAS DE MESA, A.; BEHRMAN, J. y BRAVO, D. Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System. *Working Paper 77*, Michigan Retirement Research Center, 2004.
- ASAMBLEA DE NICARAGUA *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*, Managua, 2000.
- BARRIENTOS, A. y LLOYD-SHERLOCK, P. Non-Contributory Pensions and Social Protection. *Issues in Social Protection*, Geneva: ILO, 2002.
- BARRIENTOS, Armando; LLOYD-SHERLOCK. *Peter Non-Contributory Pensions and Social Protection. Issues in Social Protection*. Geneva: ILO. 2002.
- BID. Demografía: ¿amenaza u oportunidad para América Latina?", en BID. *Desarrollo más allá de la economía: progreso Económico y social en América Latina : Informe 2000*, Washington, D.C.: BID, 2000, capítulo 2, pp. 41-112.
- BRAVO, J. y UTHOFF, A.. Costos fiscales de la transición y factores demográficos del cambio de sistemas de reparto a capitalización, documento presentado al 27º periodo de sesiones de la CEPAL, Orenjestad, Aruba, 11-16 de Mayo de 1998.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Santiago: CEPAL. 2001.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2004*, Santiago: CEPAL, 2004.
- CORNIA, A. y STEWART, F. Subsidios alimentarios: dos errores de focalización. *Comercio Exterior*. 2003, 53-6, pp. 563-573.
- HOLZMANN, R.; PACKARD, T. y CUESTA, J. Extending Coverage in a Multi-Pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda. *Social Protection Discussion Paper*. 2000, nº 0002.
- ILO. *World Labour Report*, Geneva: ILO, 2000.
- INSTITUTO SUECO. La seguridad social en Suecia. mimeo. 2002.
- MESA-LAGO, C. Structural reform of social security pensions in Latin America: Models, characteristics, results and conclusions. *International Social Security Review*. 2001, Vol. 54, nº 4, pp. 67-92.
- MESA-LAGO, C. Las reformas de las pensiones en América Latina y su impacto sobre los principios de la seguridad social. *Serie Financiamiento del Desarrollo*. 2004, 144, CEPAL.
- MESA-LAGO, C.; SANTAMARÍA, S. y LÓPEZ, R. M. *La seguridad social en Nicaragua. Diagnóstico y propuesta de reforma*, Managua: Fundación Friedrich Ebert, 1997.
- MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT OF NEW ZEALAND. A Description of New Zealand's Current Retirement Income Framework. *Periodic Report Group Background Paper*. 2003.
- PACKARD, T.; SHINKAI, N. y FUENTES, R. The Reach of Social Security in Latin America and the Caribbean., *Background Paper for Regional Study on Social Security Reform, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Regional Office*. World Bank, 2002.
- RAVALLION, M. Is more targeting consistent with more spending?. *World Bank Working Paper*. 1999.
- SCHLEBERGER, E. Namibia's Universal Pension Scheme: Trends and challenges. ESS Paper nº 6, International Labour Office. 2002.
- SEN, A.. La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*. 2003, 56-6, pp. 555-563.
- ST. JOHN, S. y WILMORE, L. Two Legs Better than Three: New Zealand as a Model for Old Age Pensions. *World Development*. 2001, Vol. 29, nº 8, pp. 1291-1305.
- UTHOFF, A. Mercado de trabajo y sistemas de pensiones. *Revista de la CEPAL*. 2002, nº 78, pp. 39-53.
- WILMORE, L. Universal Pensions in Low Income Countries. workshop *Inciative for Public Dialogue* Oxford, 4-5 september, 2001.