Fundación Sin Límites



Octubre 2024

La Seguridad Social en Nicaragua

Evaluación y propuesta de mejora

Cita sugerida

Fundación Sin Límites para el Desarrollo Humano. (2024). La Seguridad Social en Nicaragua: Evaluación y propuesta de mejora Nicaragua. https://fsinlimites.com/2024/10/01/la-seguridad-social-en-nicaragua-evaluacion-y-propuestas-de-mejora/

Este informe se encuentra disponible en versión pdf en la dirección: www.fsinlimites.com

La información publicada puede compartirse siempre y cuando se atribuya debidamente su autoría, sea sin fines de lucro y sin obras derivadas. Se prohíbe cualquier forma de reproducción total o parcial, sea cual fuere el medio, sin el consentimiento expreso y por escrito de Fundación Sin Límites.

Las opiniones expresadas en la presente publicación son responsabilidad exclusiva de Fundación Sin Límites y no reflejan necesariamente las de ninguno de sus socios.

Contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS **5**

RESUMEN EJECUTIVO **6**

1. INTRODUCCIÓN **19**

2. ANTECEDENTES **20**

2.1. Período 1920-1950 20

2.2. Período 1955-1979 26

2.3. Período 1980-1989 27

2.4. Período 1990-2006 29

3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL **31**

3.1. Reformas a la seguridad social durante el Gobierno de Daniel Ortega 31

3.2. Estructura del sistema de seguridad social 34

3.3. Cobertura 38

3.4. Prestaciones del INSS 43

3.4.1. Pensiones *43*

3.4.2. Enfermedad y maternidad *44*

4. DIAGNÓSTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL **47**

4.1. Situación Financiera 47

4.2. Análisis desagregado del déficit reciente del INSS: contribuciones sociales y gastos operativos 50

4.3. Diagnóstico exhaustivo de la situación del INSS 55

4.3.1. Factores históricos *56*

4.3.2. Factores modificables por parte del INSS *58*

4.3.3. Factores relacionados a la estructura económica *68*

5. PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL **72**

5.1. Proyección y escenarios quinquenales 2024-2028 72

5.2. Implicaciones para las finanzas públicas 78

6. RECOMENDACIONES PARA UNA REFORMA INTEGRAL Y SOSTENIBLE DEL INSS **79**

6.1. Prerrequisitos para una reforma a la seguridad social 79

6.2. Potenciales reformas para la seguridad social en Nicaragua 84

7. CONCLUSIONES **91**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....93

ANEXOS.....99

1. REFORMAS A LA LEY NO. 975 "REGLAMENTO DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL", 2008-2023.....99
2. EXPLORACIÓN DETALLADA DE LOS PROGRAMAS DE PENSIONES.....109

Siglas y acrónimos

ANANF	Adquisición Neta de Activos No Financieros
BCN	Banco Central de Nicaragua
BLS	Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos
CAN	Comisión de Alto Nivel de Reforma de Pensiones
CBP	Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos
CIESS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTI	Comisión Técnica Interinstitucional
DHS	Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos
EM	Enfermedades y Maternidad
FIDEG	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONIF	Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia
FsL	Fundación Sin Límites para el Desarrollo Humano
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNIDES	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
INSSBI	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
IPSS	Instituciones Proveedoras de Servicios de Salud
ISSA	Asociación Internacional de Seguridad Social
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte
IVM-RP	Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgos Profesionales
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINSA	Ministerio de Salud
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PGR	Presupuesto General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
RP	Riesgos Profesionales
SNUS	Sistema Nacional Único de Salud
SPNF	Sector Público No Financiero

Resumen Ejecutivo

El sistema de seguridad social en Nicaragua ha experimentado una evolución compleja y desafiante a lo largo de su historia, enfrentando múltiples crisis y reformas que han dejado una marca profunda en su estructura y funcionamiento. Desde su creación formal en 1955, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) ha sido el pilar de la protección social en el país, pero también ha sido testigo de decisiones y eventos que han afectado su estabilidad financiera y su capacidad para brindar servicios adecuados a la población. Este resumen ejecutivo ofrece un análisis detallado de los antecedentes, la situación actual, y las perspectivas futuras del INSS, destacando las principales problemáticas que enfrenta la institución y proponiendo rutas de acción para su sostenibilidad a largo plazo.

Antecedentes

La Seguridad Social en Nicaragua no surgió de manera estructural e integral. La legislación en materia de seguridad social comenzó en el ámbito laboral y previsional desde los años 20 hasta los 50, pero no fue hasta 1955 que se formalizó el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), encargado de proporcionar protección social a los trabajadores asalariados. A lo largo de su historia, el INSS ha experimentado desafíos significativos, incluyendo problemas de implementación y sostenibilidad, que continúan afectando la institución hoy en día.

Durante el período 1920-1950, la seguridad social en Nicaragua fue marcada por esfuerzos legislativos sin consolidación efectiva. Nicaragua participó en acuerdos internacionales y aprobó leyes como el Sistema de Jubilación al Magisterio y otros regímenes de pensiones, pero no logró establecer un esquema de seguridad social robusto hasta la creación del INSS en 1955. Los intentos por consolidar un instituto de seguridad social se reflejaron en las constituciones políticas de 1939, 1948 y 1950, donde se enfatizó la necesidad de crear un instituto nacional.

En el período 1955-1979, el INSS se estableció y expandió gradualmente su cobertura y beneficios. A partir de su creación, el INSS amplió su alcance inicialmente

en Managua, y posteriormente a otras regiones del país. Sin embargo, enfrentó limitaciones, como la falta de revisiones actuariales en el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), lo que impidió la acumulación de reservas técnicas necesarias para la sostenibilidad futura. A finales de los 70, el INSS cubría aproximadamente el 20 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), pero no logró consolidar un modelo financiero sostenible.

La década de 1980 fue un período extremadamente negativo para el INSS, marcado por decisiones que debilitaron significativamente sus finanzas y sostenibilidad. Con la llegada del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) al poder, se implementaron cambios como la creación del Sistema Nacional Único de Salud (SNUS) y la descentralización de los servicios de salud, lo que resultó en una descapitalización severa del INSS. Además, se establecieron pensiones no contributivas y se ampliaron beneficios de manera insostenible, sin una fuente de financiamiento adecuada, lo que generó una carga financiera que comprometió aún más la estabilidad del sistema. Esta situación se agravó por la hiperinflación de finales de la década, que prácticamente eliminó las reservas del INSS, debilitando aún más su capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras.

Entre 1990 y 2006, el INSS enfrentó presiones financieras crecientes, que culminaron en la recomendación de una reforma estructural hacia un sistema de capitalización individual la cual nunca llegó a implementarse. A finales de los 90, el INSS presentaba un déficit financiero significativo, y organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial recomendaron la adopción de un sistema de pensiones de capitalización individual[1]. Sin embargo, la reforma aprobada en 2000 nunca se implementó debido a los altos costos de transición (pasar de un sistema a otro, especialmente por los pasivos acumulados[2]) y preocupaciones

[1] Un sistema de capitalización a través de cuentas financieras individuales es un sistema donde las contribuciones del trabajador se depositan en una cuenta individual real, y esos fondos se invierten en el mercado financiero. El saldo de la cuenta, que incluye las contribuciones y los rendimientos de las inversiones, es lo que se utiliza para financiar la pensión cuando el trabajador se jubila. Es similar a una cuenta de ahorros donde el dinero se invierte y crece con el tiempo, y el saldo final es lo que el trabajador tiene disponible al retirarse.
[2] El sistema de pensiones vigente en ese momento, basado en el modelo de reparto (que sigue siendo el actual), genera pasivos contingentes. Es decir, acumula deudas con los asegurados que han contribuido con sus cuotas,

sobre la estabilidad macroeconómica del país. En 2005, se derogó la ley de capitalización, manteniéndose el antiguo régimen de reparto[3].

Situación Actual de la Seguridad Social

La seguridad social en Nicaragua ha sido objeto de reformas significativas desde 2007, todas ellas bajo el gobierno de Daniel Ortega, las cuales han impactado profundamente en la estructura y funcionamiento del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). Estas reformas, tanto a la Ley No. 974[4] de 1982 como a su reglamento general[5], han buscado adaptarse a los cambios en el entorno socioeconómico del país, pero han tenido consecuencias variadas en términos de cobertura y prestaciones. Un aspecto central de estas reformas ha sido el incremento de las contribuciones y ajustes en los beneficios, lo que ha generado reacciones adversas, como las manifestaciones de 2018 que marcaron el inicio de una crisis sociopolítica aún vigente. El desafío de lograr un consenso en las reformas futuras es crucial, como se discutirá en la sección de recomendaciones.

El INSS se organiza en dos regímenes principales: el Régimen Obligatorio y el Régimen Facultativo, que juntos cubren la mayor parte de la población laboral formal. Al cierre de 2022, la mayoría de los asegurados (93.6%) pertenecían al régimen obligatorio, mientras que el resto correspondía al régimen facultativo. Dentro de estos regímenes, el INSS administra tres programas de pensiones: pensiones ordinarias, pensiones para víctimas de guerra[6] y pensiones especiales[7], con un predominio de las pensiones ordinarias en términos de número de beneficiarios y monto pagado.

---

pero aún no reciben sus pensiones. Si se realizara una transición a un sistema de capitalización individual, la deuda por las cuotas ya pagadas permanecería, pero sin contar con una fuente de financiamiento para cubrirla.

[3] Un sistema de reparto, o *pay-as-you-go*, es un esquema de pensiones en el cual las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para financiar las pensiones de los jubilados actuales, en lugar de acumularse en cuentas individuales.

[4] Ley de Seguridad Social.

[5] Ley No. 975, Reglamento general de la Ley de Seguridad Social.

[6] El Programa de Víctimas de Guerra está destinado al pago de pensiones no contributivas a personas afectadas por las guerras entre 1970 y 1990, cubriendo riesgos de incapacidad total o permanente y brindando pensiones a sobrevivientes (viudas, huérfanos y ascendientes).

[7] El Programa de Pensiones Especiales, financiado por el Estado de Nicaragua, está dirigido a grupos específicos de la población tales como, según el INSS "[…] mineros, servidores de la patria, miembros del ejército defensor de la soberanía nacional, trabajadores circenses y otros."

Adicionalmente están los seguros de Enfermedad y Maternidad (EM), y de Riesgos Profesionales (RP).

La cobertura de la seguridad social ha enfrentado una notable contracción desde 2018, provocada por la crisis sociopolítica y exacerbada por la pandemia de COVID-19. En 2018, el INSS perdió cerca de 157,923 asegurados activos, una caída del 17.3 por ciento respecto al año anterior, y aunque hubo una recuperación parcial en los años siguientes, la cobertura total sigue por debajo de los niveles previos a la crisis. La reducción en la PEA también ha afectado los niveles de cobertura, con la migración de nicaragüenses a Estados Unidos contribuyendo a la disminución en la fuerza laboral formal del país.

En términos de prestaciones, las pensiones y el seguro de EM han sido áreas clave de atención y ajuste. Las pensiones ordinarias han crecido de manera constante en la última década, aunque su crecimiento se desaceleró desde 2018, reflejando una política de austeridad en el INSS. En cuanto al seguro de EM, a pesar de las disminuciones en algunos servicios durante la crisis de 2018-2020, hubo una recuperación en las prestaciones otorgadas en 2021 y 2022. Sin embargo, el crecimiento de los costos asociados con la atención médica para pensionados y la ampliación de la cobertura a patologías complejas sigue representando un desafío financiero significativo para la institución.

Diagnóstico de la Seguridad Social

La situación financiera del INSS sigue siendo extremadamente frágil, a pesar de los avances aparentes desde 2020. Aunque el instituto ha mostrado una mejora en sus resultados financieros recientes, esta mejora se ha sostenido fundamentalmente en las transferencias financieras realizadas por el Gobierno bajo diferentes conceptos, especialmente desde 2018. Sin estas transferencias, los resultados del INSS continuarían siendo deficitarios, con mejoras marginales año tras año que no logran sostenerse sin el apoyo estatal. Este patrón resalta la dependencia creciente del instituto en el apoyo gubernamental para mantener su operatividad y pone en entredicho la sostenibilidad de las finanzas del INSS a largo plazo.

El análisis desagregado del déficit del INSS revela que los ingresos por contribuciones sociales[8] no han podido mantenerse al ritmo de los crecientes gastos operativos. Desde 2012, el instituto ha experimentado una creciente disparidad entre sus ingresos y gastos, exacerbada por las reformas a la seguridad social, como la implementada en 2019. Aunque esta reforma tuvo un impacto positivo en el corto plazo, al aumentar la contribución per cápita y contrarrestar parcialmente la caída en el número de asegurados, también encareció el costo de mantener empleados formales. Esto último ha afectado negativamente la creación de empleos formales, lo que, a su vez, ha limitado el crecimiento de los ingresos por contribuciones sociales. Como resultado, el INSS no ha logrado cerrar la brecha financiera entre sus ingresos y gastos operativos, lo que agrava su situación financiera.

Históricamente, varios factores han debilitado progresivamente las finanzas del INSS, comprometiendo su sostenibilidad a largo plazo.

- **El incumplimiento del modelo de primas escalonadas ha sido uno de los errores más significativos.** Este modelo fue diseñado para garantizar un equilibrio financiero a través de la acumulación de reservas técnicas durante varios períodos. Sin embargo, en Nicaragua nunca se implementaron las revisiones actuariales periódicas necesarias para asegurar este equilibrio, lo que resultó en un sistema que, de facto, operó como un modelo de reparto simple. Como consecuencia, durante las décadas de los 60 y 70, el INSS no pudo acumular las reservas necesarias para asegurar las pensiones futuras, comprometiendo la sostenibilidad del sistema y dejando una base financiera débil para enfrentar los desafíos venideros.

- **La descapitalización sufrida durante la década de 1980 debido a la creación del SNUS y la hiperinflación fue devastadora para las reservas del INSS.** La decisión de transferir los establecimientos médicos que pertenecían al INSS y eran parte importante de sus activos, al SNUS, sin una compensación financiera

[8] Son los pagos que realizan los asegurados del INSS bajo los distintos regímenes de seguros y conforman los principales ingresos del instituto, representando en 2023 el 86.4 por ciento del total de ingresos.

adecuada, resultó en una pérdida significativa de sus reservas técnicas. Además, el instituto se vio obligado a financiar al Ministerio de Salud (MINSA) con un porcentaje de las cotizaciones destinadas al seguro de EM, lo que debilitó aún más su posición financiera. La hiperinflación que afectó al país en esa década prácticamente eliminó las reservas del INSS, que no estaban indexadas al dólar, exacerbando los problemas financieros y dejando a la institución en una posición de extrema vulnerabilidad.

Existen factores modificables por parte del INSS que han contribuido significativamente a su insostenibilidad actual.

- **El establecimiento de programas no contributivos, como las pensiones a víctimas de guerra y pensiones especiales, ha generado una carga financiera adicional considerable para el INSS.** Estos programas, que representan un porcentaje significativo del total de pensiones otorgadas por el instituto, son financiados por los sujetos obligados de la seguridad social, lo que añade presión sobre las contribuciones sociales. Esta carga financiera no es asumida por el Estado a través del Presupuesto General de la República (PGR), como se había establecido anteriormente, lo que ha incrementado el desbalance financiero de la institución. La continua operación de estos programas, sin un financiamiento adecuado, sigue siendo un desafío importante para la sostenibilidad financiera del INSS.

- **El otorgamiento de pensiones reducidas ha incrementado el número de beneficiarios y, en consecuencia, los gastos del INSS, acelerando su desequilibrio financiero.** Desde la implementación del Decreto Ejecutivo No. 28-2013, que permite a las personas aseguradas con al menos 250 semanas cotizadas acceder a una pensión de vejez reducida, el número de estas pensiones ha aumentado exponencialmente. Este incremento ha resultado en un crecimiento significativo de las prestaciones sociales, que representan un porcentaje considerable del total de ingresos del INSS. Aunque estas pensiones han proporcionado un alivio a miles de personas, su implementación sin un

ajuste adecuado en las contribuciones o en otros aspectos financieros ha exacerbado el desbalance financiero de la institución.

- **La ampliación de los servicios de salud a pensionados y la inclusión de patologías complejas y costosas sin un incremento correspondiente en las cotizaciones ha incrementado sustancialmente los costos operativos del INSS.** Desde 2007, la cobertura del programa de EM se ha extendido a patologías costosas y a pensionados, sin ajustes en las tasas de cotización, lo que ha resultado en un aumento acelerado de los costos. A pesar de algunos intentos de contención de costos, como la reducción en la lista de medicamentos suministrados y la reubicación de pensionados a clínicas previsionales alternativas, los gastos asociados a EM continúan creciendo, presionando las finanzas del INSS. La falta de un ajuste estructural en la tasa de cotización o en la administración de estos servicios ha hecho que esta expansión sea financieramente insostenible.

- **Los gastos administrativos excesivos y la ineficiencia en la gestión han contribuido significativamente a la presión financiera sobre el INSS.** A lo largo de los años, el INSS ha mostrado un crecimiento preocupante en sus gastos generales y administrativos, que han superado los umbrales recomendados por la normativa interna. Estos gastos han duplicado el porcentaje establecido como aceptable, reflejando en el mejor de los casos una falta de eficiencia en la gestión de la institución. Además, el crecimiento en el número de trabajadores del INSS y en sus salarios ha sido desproporcionado en comparación con el número de personas aseguradas, lo que ha incrementado aún más los gastos operativos. La falta de control sobre estos gastos y la tendencia al alza en los costos administrativos representan un obstáculo importante para lograr la sostenibilidad financiera del instituto.

Finalmente, la estructura económica de Nicaragua impone limitaciones adicionales al INSS, que complican aún más su sostenibilidad a largo plazo.

- **Las limitaciones en la base fiscal de las contribuciones, como la alta informalidad laboral y los bajos salarios, restringen el crecimiento de los**

ingresos del INSS. Con una tasa de informalidad laboral que supera el 70 por ciento, gran parte de la población trabajadora de Nicaragua no contribuye al sistema de seguridad social, lo que reduce significativamente la base de ingresos del INSS. Además, los bajos salarios de aquellos que sí están asegurados limitan las contribuciones que se pueden recaudar, afectando directamente los ingresos totales de la institución. Esta situación es un reflejo de la baja productividad económica del país, y sin una mejora en estas áreas, es improbable que el INSS pueda alcanzar la sostenibilidad financiera a largo plazo.

- **El envejecimiento de la población nicaragüense presenta un desafío estructural que agravará el desequilibrio financiero del INSS en el futuro.** Con una esperanza de vida en aumento, el número de pensionados crecerá significativamente en las próximas décadas, mientras que la proporción de trabajadores activos disminuirá. Esto resultará en una menor relación entre asegurados y pensionados, lo que incrementará la presión sobre el sistema de pensiones del INSS. Sin ajustes en la edad de jubilación o en las tasas de cotización, el envejecimiento poblacional se convertirá en un factor determinante del desequilibrio financiero y actuarial del instituto.

- **La migración masiva, especialmente de personas en edad productiva, ha reducido la base contributiva del INSS, exacerbando su insostenibilidad.** La reciente ola migratoria hacia Estados Unidos, exacerbada por la crisis sociopolítica y económica, ha implicado la salida de miles de trabajadores del país, reduciendo aún más el número de contribuyentes activos al sistema de seguridad social. Esta pérdida de capital humano en edad productiva no solo afecta las contribuciones actuales, sino que también proyecta un futuro incierto para la sostenibilidad del INSS, dado que la salida de estas personas compromete la capacidad del país para sostener su sistema de seguridad social en el mediano y largo plazo.

Perspectivas de la seguridad social

Las proyecciones del balance financiero del INSS de Fundación Sin Límites para el Desarrollo Humano (FsL) (para un período de cinco años) reflejan un corto plazo sin cambios estructurales. Este análisis se concentra en el período 2024-2028, asumiendo que no habrá modificaciones radicales en la estructura económica de Nicaragua ni en los parámetros clave del INSS. Es fundamental notar que estas proyecciones no deben extrapolarse más allá de este marco temporal, pues las variables macroeconómicas y demográficas pueden experimentar cambios significativos a largo plazo que no están contemplados en este ejercicio.

Tres escenarios financieros proyectan diferentes trayectorias para el INSS dependiendo de la evolución económica y demográfica. Se han desarrollado tres escenarios: uno base, que se considera el más probable; uno positivo, donde las variables macroeconómicas y de empleo favorecen una mejora para el INSS; y uno negativo, donde la economía y las perspectivas demográficas empeoran. Estos escenarios permiten observar cómo distintos factores influyen en el balance financiero del INSS y en la necesidad de apoyo gubernamental.

En el escenario base, el INSS sigue dependiendo de las transferencias gubernamentales para subsistir. Aunque la economía crecerá moderadamente y habrá un ligero aumento en las contribuciones sociales, el rápido crecimiento de las prestaciones sociales seguirá ampliando el déficit operativo del INSS. Esto indica que, sin un cambio estructural significativo, el INSS continuará dependiendo del Gobierno para cubrir sus déficits, aumentando la carga sobre las finanzas públicas.

El escenario positivo muestra una mejora, pero no una solución a la crisis financiera del INSS. Bajo condiciones favorables, donde el crecimiento económico es más fuerte y la generación de empleos formales mejora, el déficit del INSS se reduce, pero no desaparece. A pesar de un menor crecimiento en las prestaciones sociales, el balance sigue siendo negativo, lo que subraya la necesidad de reformas estructurales para asegurar la sostenibilidad del INSS a largo plazo.

El escenario negativo anticipa un aumento drástico en el déficit financiero del INSS. En un contexto de bajo crecimiento económico y débil creación de empleos formales, el déficit del INSS se amplía significativamente, requiriendo transferencias

gubernamentales más grandes. Este escenario destaca la urgencia de implementar reformas profundas para evitar una crisis aún mayor en el futuro cercano.

Las finanzas públicas estarán bajo presión continúa debido al déficit del INSS. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ya ha señalado que la situación financiera del INSS es una de las principales amenazas para la estabilidad fiscal de Nicaragua. Con base en las proyecciones para los próximos cinco años, el Gobierno tendrá que seguir financiando el déficit del INSS, lo que pondrá en riesgo la sostenibilidad fiscal del país y limitará la capacidad del Gobierno para responder a otras necesidades.

Recomendaciones para una reforma integral y sostenible del INSS

Un diálogo social y político amplio y participativo es indispensable para una reforma sostenible del INSS. Es crucial que el proceso de reforma incluya un diálogo transparente y abierto entre todas las partes interesadas, tanto en el país como en el exilio, incluyendo al Gobierno, empresarios, sindicatos independientes, sociedad civil, y expertos en la materia. La experiencia demuestra que una reforma unilateral, sin consenso, como la de 2018, puede tener consecuencias negativas significativas. Un acuerdo político y social amplio es fundamental para garantizar que las reformas propuestas no solo sean técnicamente viables, sino también políticamente aceptables y sostenibles a largo plazo. Este prerrequisito es inexistente en la actualidad con el actual gobierno, y será necesario el retorno de la democracia al país para su implementación.

La transparencia en la gestión del INSS es esencial para restaurar la confianza pública y permitir un análisis riguroso de las reformas. Actualmente, el INSS no publica información suficiente sobre indicadores financieros clave, como el destino de las reservas técnicas y el rendimiento real de las inversiones. La falta de transparencia limita la capacidad de los expertos y la ciudadanía para evaluar la viabilidad de las reformas. Por lo tanto, es necesario mejorar la divulgación de estos datos, así como la transparencia en las estadísticas de salud y otros servicios ofrecidos por el INSS. Campañas de comunicación efectivas que informen a la población sobre el estado y funcionamiento del sistema de pensiones contribuirán a aumentar la confianza en el sistema y facilitarán la implementación de cualquier reforma.

Un análisis actuarial integral es un prerrequisito indispensable para cualquier reforma del INSS. Antes de implementar cualquier cambio, es fundamental realizar un estudio actuarial que evalúe exhaustivamente la situación financiera del INSS, considerando todos los parámetros clave, como la edad de retiro, la tasa de cotización, y el periodo de cotización. Este análisis debe servir como base para todas las decisiones de política, garantizando que las reformas propuestas sean sostenibles a largo plazo y que no comprometan la estabilidad financiera del sistema. La falta de estudios actuariales recientes es un vacío crítico que debe ser llenado para asegurar que cualquier reforma esté fundamentada en un análisis técnico riguroso.

Definir claramente los principios y objetivos de la reforma es crucial para su éxito. La reforma debe establecer desde el principio los objetivos y principios que guiarán su diseño e implementación, tales como la sostenibilidad financiera y actuarial, el aumento de la cobertura de la PEA, y la mejora de la eficiencia administrativa. Estos principios no solo deben guiar la toma de decisiones técnicas, sino también facilitar el diálogo y la construcción de consensos entre las partes interesadas. La experiencia internacional, como la reforma del sistema de pensiones en Suecia, muestra que un enfoque claro y bien comunicado es esencial para lograr una reforma exitosa y sostenible.

Revisar exhaustivamente los parámetros de la modalidad IVM es una prioridad para la sostenibilidad del INSS. La situación actual del INSS requiere una revisión detallada y cuidadosa de los parámetros del sistema de pensiones, incluyendo la edad de retiro, la tasa de cotización, y el periodo de cotización. Estos cambios deben ser evaluados a nivel actuarial para asegurar que logren equilibrar las finanzas del INSS sin afectar negativamente a los asegurados y pensionados. Es importante considerar que, aunque algunos de estos cambios se propusieron en reformas anteriores, las circunstancias actuales exigen una reevaluación para garantizar su efectividad en el contexto económico y social actual de Nicaragua.

El traslado de las pensiones no contributivas al Estado es necesario para aliviar la carga financiera del INSS. Las pensiones no contributivas, como las pensiones de víctimas de guerra y las pensiones especiales, deberían ser financiadas por el Estado

y no por el INSS. Este cambio permitiría al INSS concentrar sus recursos en las pensiones contributivas y mejorar su sostenibilidad financiera. En caso de mantener bajo su gestión las pensiones reducidas, será crucial ajustar los parámetros para asegurar que estos beneficios no comprometan la viabilidad financiera del sistema.

Reducir los gastos administrativos y aumentar la eficiencia son pasos fundamentales para la reforma del INSS. A pesar de algunos avances en la reducción de gastos administrativos en años recientes, estos siguen representando una porción significativa de los ingresos del INSS. Reducir estos gastos, sin afectar la funcionalidad del instituto, es esencial para mejorar su eficiencia y sostenibilidad. Medidas como la eliminación de prestaciones adicionales innecesarias y la optimización de los procesos de compra pueden contribuir significativamente a este objetivo.

Incrementar la liquidez y rentabilidad de las inversiones del INSS es clave para su sostenibilidad a largo plazo. La gestión de las inversiones del INSS debe ser revisada para mejorar su rendimiento y garantizar la disponibilidad de recursos en momentos críticos. Esto incluye la actualización del reglamento de inversiones para incluir una mayor diversificación y un enfoque en instrumentos que ofrezcan mayor liquidez y rentabilidad. Una gestión más estratégica de los fondos permitirá al INSS enfrentar mejor sus desafíos financieros a futuro.

Es crucial mantener el equilibrio actuarial de cada régimen y evitar el financiamiento cruzado entre programas. La sostenibilidad del INSS depende de que cada régimen se administre de manera independiente, sin utilizar recursos de uno para financiar otro. Desglosar y gestionar de manera separada las reservas y el patrimonio de cada programa es esencial para asegurar que cada uno de ellos pueda cumplir con sus obligaciones sin comprometer la estabilidad del instituto en su conjunto.

Explorar la implementación gradual de un sistema mixto podría ser una solución a largo plazo para la sostenibilidad del INSS. Aunque un cambio inmediato hacia un sistema de contribución definida no es viable, una transición gradual hacia un sistema mixto podría ofrecer una solución sostenible. Este sistema combinaría un componente

de beneficio definido para los salarios más bajos con un componente de contribución definida para los ingresos más altos, proporcionando un equilibrio entre seguridad y sostenibilidad. La implementación de este cambio debe ser cuidadosamente planificada y evaluada mediante modelación actuarial para minimizar los riesgos y maximizar los beneficios a largo plazo.

La implementación de un régimen de pensiones no contributivas debe ser evaluada cuidadosamente para asegurar su viabilidad y sostenibilidad. Establecer un régimen de pensiones no contributivas podría mejorar la cobertura y protección social en Nicaragua, especialmente para los jubilados de bajos ingresos. Sin embargo, es crucial que cualquier propuesta en esta área sea sometida a un análisis actuarial riguroso para evaluar su sostenibilidad fiscal y su interacción con el sistema actual. Un enfoque gradual y bien planificado permitirá asegurar que estas nuevas prestaciones no comprometan la estabilidad financiera del INSS.

Fomentar la transformación de la matriz productiva del país es esencial para el desarrollo sostenible del INSS. Aumentar la complejidad y diversificación de la economía nicaragüense contribuirá a la creación de empleos formales mejor remunerados, lo que a su vez incrementará las contribuciones al INSS. Aunque esta transformación es un desafío a largo plazo y va más allá del ámbito de las reformas al INSS, su impacto positivo en la sostenibilidad financiera del instituto sería significativo. Una política gubernamental orientada a este objetivo podría ser un factor clave en la solución a los problemas estructurales que enfrenta el INSS.

1. Introducción

Diversas situaciones adversas, inesperadas, inciertas y de baja previsibilidad, ponen en riesgo el bienestar social y económico de las personas, incrementando su vulnerabilidad y afectando sus niveles de vida. En este contexto, los seres humanos son propensos a enfermedades, accidentes, situación de desempleo, necesidad de cuidos en la vejez y maternidad, entre otros. En consecuencia, es imprescindible contar con un sistema de seguridad social que permita mitigar los riesgos, gastos, y afectaciones de estos escenarios en la calidad de vida de los individuos.

El funcionamiento de un sistema de seguridad social difiere en dependencia de las características de cada país. Sin embargo, su sostenibilidad, cobertura y beneficios se basan en múltiples factores asociados al contexto social, político, y económico de cada nación, así como de aspectos históricos y culturales (Ahmad, et al., 1991).

En el caso de Nicaragua, el sistema de seguridad social se implementó a través del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) fundado en 1955 como una institución del Estado con el objetivo de proteger y resguardar a los nicaragüenses ante situaciones adversas o inesperadas en el mercado laboral o en el ciclo de vida.

Para el 2010, el INSS había registrado un superávit financiero en los últimos 20 años. Sin embargo, considerando los cambios económicos y demográficos en la sociedad nicaragüense se predecía insostenibilidad en la institución si se mantenía dicho ritmo (Ruiz, 2010). Organismos multilaterales expresaban la necesidad de una reforma de la seguridad social en Nicaragua (véase Fondo Monetario Internacional [FMI], 2017). Esta recomendación no era ninguna novedad, puesto que la seguridad social ha sido reformada en múltiples ocasiones en el país en búsqueda de sostenibilidad financiera.

Actualmente, el INSS presenta afectaciones con respecto a su sostenibilidad financiera por diversos aspectos relacionados a la historia y contexto de Nicaragua. Por lo tanto, el presente estudio tiene por objetivo analizar los principales determinantes que han generado problemáticas dentro del INSS y sus consecuencias.

Asimismo, se esbozan potenciales estrategias de reforma que deban ser contempladas ante una eventual modificación en las políticas de dicha institución.

Este documento se divide en siete capítulos, dentro de los cuales se encuentra la presente introducción. Luego, en el segundo capítulo se aborda la historia del sistema de seguridad social en Nicaragua. En el tercer capítulo se caracteriza el sistema de seguridad social vigente, que considera el periodo desde que el inicio del segundo gobierno sandinista en Nicaragua. En el cuarto capítulo se realiza un diagnóstico del INSS, analizando su situación financiera reciente, así como factores históricos, modificables y estructurales que han definido la trayectoria y actual situación financiera del instituto. El quinto capítulo se utiliza para analizar las principales perspectivas financieras de la seguridad social mediante un ejercicio de proyecciones para el quinquenio 2024-2028, así como sus implicancias para las finanzas públicas. Por último, en el sexto capítulo se discuten los prerrequisitos que deben existir para la implementación exitosa de una reforma a la seguridad social, así como las potenciales estrategias de reforma orientadas a garantizar su sostenibilidad, finalizando en el séptimo capítulo con las principales conclusiones del estudio.

2. Antecedentes

La Seguridad Social en Nicaragua no surgió de manera estructural e integral. En primer lugar, esta institución fue legislada en el ámbito laboral y de previsión social, desde los años 20 hasta mediados de la década de 1950. Después, la Seguridad Social pasó a ser estrictamente normada (Sandoval, 2012). Considerando lo mencionado anteriormente, la siguiente sección detallan los antecedentes cronológicos, enfatizando escenarios claves en períodos relevantes.

2.1. Período 1920-1950

El primer antecedente de participación de Nicaragua en actividades relacionadas con la seguridad social es la firma del Tratado en Washington durante la Convención Internacional de Derecho Laboral en 1923 (Sandoval, 2012). Firmado por Nicaragua

junto a los demás países de Centroamérica, cada uno de estos países se comprometió a desarrollar programas de seguros sociales en sus territorios (Mesa-Lago et al., 1997). Sin embargo, en Nicaragua, un esquema de Seguridad Social sería estrictamente normado hasta tres décadas después.

A pesar de ello, durante este período se aplicaron medidas legislativas que impulsaban en alguna medida la previsión social. En 1930 se aprobó el Sistema de Jubilación al Magisterio, siendo requisitos de ingreso ser mayor de 60 años y contar con un período mínimo de 20 años de servicio en este. En 1940 se emitió el Reglamento de Jubilación, Pensiones y Subsidios de Obreros y Empleados Ferroviarios, y se creó el Fondo de Pensiones y Ahorro para Empleados de la Banca Nacional. Por último, en 1949 se creó la Oficina de Pensiones y Retiros de la Guardia Nacional.

De forma paralela, se hacían esfuerzos por crear un instituto de seguridad social en el país, pero no se materializaban en resultados efectivos. En la Constitución Política de 1939 se estableció que el Estado procuraría la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, misión que fue reincorporada en la Constitución Política de 1948 (López & Martínez, 2012). En la nueva Constitución Política de 1950 se volvió a hacer énfasis en la obligación de crear al Instituto Nacional de Seguridad Social, adicionando que este sería financiado en forma tripartita (Gobierno-Empleador-Empleado). Bajo este mandato, el Ministerio del Trabajo (creado en 1952) sería el responsable de la aplicación del Código de Trabajo (aprobado en 1945) y de la Seguridad Social.

RECUADRO 1. LA EXISTENCIA Y CLASIFICACIÓN DE SISTEMAS DE PENSIONES

En la mayoría de los países, el Estado gestiona el sistema de seguridad social. Las razones detrás de este rol asumido por el sector público se explican a través de diversas hipótesis, siendo las más comunes las presentadas por Diamond (1977) y Feldstein y Liebman (2001). Estas razones incluyen fallas de mercado, paternalismo y redistribución, complementadas por explicaciones desde la economía política y se detallan brevemente a continuación:

Fallas de mercados: Los seguros de pensiones enfrentan fallas de mercado[9] significativas, especialmente debido a la asimetría de información[10]. A diferencia de los seguros de vida, donde el riesgo asegurado es más predecible y manejable, los seguros de pensiones deben cubrir el riesgo de longevidad[11], que es mucho más difícil de prever y financiar. Esta dificultad aumenta la selección adversa: aquellos que esperan vivir más tiempo son más propensos a adquirir estos seguros, elevando los costos para las aseguradoras y reduciendo la accesibilidad de los productos para el consumidor promedio. Además, la necesidad de garantizar pagos a largo plazo, a menudo ajustados por inflación, complica aún más la sostenibilidad de estos seguros en el mercado privado[12]. Estos problemas justifican la intervención estatal, ya que, sin regulación o apoyo gubernamental, el mercado de seguros de pensiones no podría desarrollarse de manera que cubra adecuadamente las necesidades de la población en la vejez (Feldstein y Liebman, 2001).

[9] Se refiere a una situación en la cual el mercado no asigna eficientemente los recursos, resultando en una pérdida de bienestar social. Las fallas de mercado pueden ocurrir por diversas razones, entre ellas:

- Información asimétrica: Cuando una de las partes en una transacción tiene más o mejor información que la otra, lo que puede llevar a decisiones subóptimas (Akerlof, 1970).
- Externalidades: Costos o beneficios que afectan a terceros no involucrados en una transacción, como la contaminación (Pigou, 1920).
- Bienes públicos: Bienes que son no excluibles y no rivales en consumo, lo que puede llevar a su suboferta en mercados privados (Samuelson, 1954).
- Poder de mercado: Situación en la cual una empresa o un grupo de empresas tiene la capacidad de influir en los precios y las cantidades de bienes y servicios en el mercado, lo que puede conducir a precios más altos y menores niveles de producción de lo que sería eficiente (Tirole, 1988).

[10] Situación en la que, para el caso de seguros, los individuos tienen más conocimiento sobre su salud y longevidad futura que las aseguradoras.

[11] Se refiere al riesgo de que los individuos vivan más tiempo de lo esperado, lo que obliga a las aseguradoras a realizar pagos durante un período más largo del anticipado. Este riesgo es particularmente desafiante para las aseguradoras en el caso de las pensiones, ya que la longevidad es difícil de prever y manejar financieramente, y puede llevar a costos significativamente más altos de lo proyectado, poniendo en riesgo la sostenibilidad del producto asegurador. En contraste, en el seguro de vida, el riesgo está asociado a la muerte prematura, que es más predecible y manejable desde un punto de vista actuarial, lo que facilita a las aseguradoras calcular y cubrir este riesgo de manera más eficiente.

[12] Los seguros de pensiones o anualidades deben proporcionar ingresos regulares a lo largo de la vida del jubilado, lo que puede extenderse por décadas. Esta obligación es compleja porque no solo deben asegurar que los fondos duren el tiempo necesario, sino que también deben proteger el poder adquisitivo de esos pagos frente a la inflación. Ajustar los pagos por inflación implica que las aseguradoras deben anticipar y cubrir no solo la longevidad del asegurado, sino también las variaciones en los precios a lo largo del tiempo, lo que aumenta la incertidumbre y el riesgo financiero. En el mercado privado, esta doble exigencia (duración indefinida y ajuste por inflación) complica la sostenibilidad del producto, ya que requiere inversiones seguras y rentables que puedan cumplir con estas obligaciones a largo plazo, algo que no siempre es posible sin la intervención o apoyo estatal.

Paternalismo: El paternalismo se refiere a la intervención del Estado para contrarrestar la miopía en la planificación del ciclo de vida (tendencia de los individuos a subestimar sus necesidades futuras). Muchos individuos no acumulan suficientes activos financieros debido a la falta de planificación adecuada para su vejez o porque esperan depender de beneficios futuros del gobierno, como los que ofrece el sistema de seguridad social (Diamond, 1977). Esta intervención busca asegurar que las personas mantengan un nivel de consumo adecuado en su vejez, evitando la pobreza en esta etapa de la vida. Sin embargo, esta intervención genera un debate sobre si los beneficios deben ser universales (iguales para todos) o relacionados con los ingresos previos a la jubilación, para evitar que las personas de bajos ingresos no ahorren lo suficiente intencionalmente para calificar para beneficios asistenciales (Feldstein y Liebman, 2001).

Redistribución: La redistribución sugiere la seguridad de obtener beneficios equitativos o justos en una sociedad intergeneracional considerando cambios poblaciones y cohortes de edad. Sin embargo, la cuestión de si los programas de pensiones son más o menos redistributivos dentro de una generación a lo largo de la distribución de los ingresos de toda la vida, o la redistribución intergeneracional, es compleja. Por ejemplo, Diamond (1977) explica que un programa de pensiones "progresivo" es ciertamente más "redistributivo" que un programa basado en la sustitución de los ingresos (con de las pensiones en función de los ingresos de toda la vida), pero la progresividad del programa dependerá del diseño frente a la división de la mortalidad en la distribución de los ingresos. Por estas razones, la intervención pública es requerida según este argumento.

Economía política: Los sistemas de seguridad social no solo responden a razones económicas, sino también a factores políticos. Estos sistemas, a menudo, han evolucionado para reflejar coaliciones de intereses, como la alianza entre los mayores y los trabajadores más viejos, o entre los mayores y los pobres, que buscan mantener o expandir los beneficios (Peltzman, 1980; Tabellini, 1990).

Además, la existencia de bloques homogéneos de votantes[13], como la clase media educada, ha influido en el crecimiento del gasto en transferencias durante la segunda mitad del siglo XX. Mulligan y Sala-i-Martin (1999) sugieren que el tiempo y la determinación de los votantes mayores[14] (son recursos políticos importantes que explican características clave de los sistemas de seguridad social, como los incentivos para la jubilación.

Conocer la clasificación de los sistemas de pensiones es fundamental para entender sus implicaciones en términos de sostenibilidad y equidad. Estos sistemas pueden dividirse según dos criterios clave: la forma en que se determinan las prestaciones o beneficios ya sea que estos estén predefinidos o no) y la manera en que se financian (mediante acumulación de fondos o con las contribuciones de los trabajadores activos). Esta clasificación genera cuatro combinaciones posibles, aunque en la práctica también existen sistemas mixtos que integran elementos de diferentes categorías (Feldstein y Liebman, 2001).

Sistemas de prestaciones/beneficios definidos capitalizados: En estos sistemas, que eran comunes en los planes de pensiones de muchas grandes empresas en Estados Unidos en el pasado, las prestaciones que recibirán los jubilados están predefinidas (el monto está establecido con antelación) y se financian mediante la acumulación de fondos en cuentas de pensiones específicas para este propósito. Las prestaciones están basadas en el número de años trabajados y el nivel salarial antes de la jubilación, y no dependen del rendimiento de las inversiones realizadas con esos fondos. Aunque aún existen, estos planes han disminuido significativamente en favor de los planes de contribuciones definidas capitalizados (como los planes 401(k)), donde el riesgo y la responsabilidad del rendimiento de las inversiones recaen sobre el empleado, y es el siguiente en la clasificación.

[13] Grupos de personas con niveles similares de educación e ingresos que tienden a votar de manera similar.
[14] Los jubilados tienen más tiempo para participar en política y suelen estar más enfocados en mantener sus beneficios

Sistemas de cotizaciones/contribuciones definidas capitalizadas: En estos sistemas, los trabajadores y/o empleadores realizan aportaciones a cuentas individuales de inversión. Los beneficios de jubilación dependen del valor acumulado en esas cuentas, que refleja tanto las contribuciones realizadas como los rendimientos de las inversiones. Este modelo es ahora el más común a nivel corporativo en Estados Unidos, especialmente en la forma de planes 401(k), y también es prevalente en sistemas de pensiones públicos de países como Chile y México, donde se han adoptado cuentas individuales para gestionar las pensiones.

Sistemas de prestaciones definidas no capitalizadas[15]: Este es el sistema utilizado actualmente en Nicaragua y también en el sistema de seguridad social de Estados Unidos, aunque con diferencias en su implementación. Conocidos como sistemas de reparto o "pay-as-you-go" en inglés (financiados con las contribuciones actuales de los trabajadores), en estos sistemas los beneficios están predefinidos, pero no se acumulan fondos a nivel individual; en su lugar, las pensiones se pagan con las contribuciones de los trabajadores activos. Aunque no se generan cuentas individuales, estos sistemas suelen mantener reservas técnicas (fondos acumulados por excedentes en contribuciones) para asegurar la sostenibilidad a corto y mediano plazo. Sin embargo, uno de sus principales inconvenientes resulta ser el problema de sostenibilidad financiera, en particular en aquellas economías donde se produce una inversión de la pirámide demográfica por el envejecimiento de su población [16] (Instituto Santalucía, 2024).

Sistemas de cotizaciones definidas nocionales: En estos sistemas, como los implementados en Suecia e Italia, las contribuciones de los trabajadores se registran en cuentas nocionales (teóricas), pero no se invierten realmente. Las

[15] Tomando como base la explicación previa de los sistemas de capitalización, la “no capitalización” supone la distribución inmediata de las cotizaciones e ingresos generales de la Seguridad Social que se convierten en prestaciones a percibir por los pensionistas; de tal forma que las cotizaciones no tienen la oportunidad de capitalizarse (Instituto Santalucía, 2024).

[16] Algo que está ocurriendo actualmente en Nicaragua, explicado en la *sección 4.3.3*.

pensiones se calculan con base en el valor acumulado nocional y una tasa de interés implícita. Aunque no hay un fondo real detrás de estas cuentas, el sistema permite ajustar las pensiones en función de factores demográficos y económicos.

2.2. Período 1955-1979

En 1955 se crea el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), institución a través de la cual los trabajadores asalariados serían atendidos para la protección de contingencias, en las áreas de Enfermedad, Maternidad, Invalidez, Vejez, Muerte y Sobrevivientes, y Riesgos del Trabajo (Sandoval, 2012). La aplicación del Seguro Social inició efectivamente en 1957, protegiendo principalmente a los trabajadores del Estado, de organismos de administración descentralizada y de los bancos privados en la zona de Managua (Conferencia Interamericana de Seguridad Social [CIESS], 1967).

A lo largo de las décadas de 1960 y 1970, el INSS gradualmente amplió la cobertura y beneficios de la Seguridad Social a través de diferentes medios, algunos de mayor relevancia macroeconómica que otros. Por ejemplo, el INSS extendió la cobertura a trabajadores de empleadores privados de la zona urbana de Managua en 1958. Luego, amplió la asistencia médica a los hijos de los asegurados hasta los 6 meses de edad en 1959 (que fue aumentado hasta los dos años en 1961) e incluyó la rama de riesgos profesionales en la cobertura del Seguro Social. En 1962 se creó el Régimen de Seguro Facultativo, destinado para aquellos trabajadores que se retiraron de su relación laboral dependiente (CIESS, 1967). Por último, y de mayor significancia macroeconómica, a partir de 1963, el INSS empezó a extender la cobertura de la Seguridad Social fuera de la zona de Managua, incrementando gradualmente el número de afiliados (Sandoval, 2012).

Desde su creación, el sistema de seguridad social en Nicaragua presentaba una característica positiva: su alto nivel de integración en términos de organización. Para ejemplificar, en el resto de los países de Centroamérica existieron varios sistemas de pensiones de acuerdo con la actividad económica del grupo. Mientras tanto, en Nicaragua estaban cubiertos por el INSS los empleados de todas las actividades

exceptuando el Ejército, la Policía y el Ministerio de Gobernación (Mesa-Lago et al., 1997). Esto puede ser resultado de que existían relativamente pocos grupos asegurados antes de la creación del INSS, y por tanto fueron incorporados con relativa facilidad al instituto.

Sin embargo, en este período se presentaron factores que limitaron al sistema de seguridad social nicaragüense. En particular, el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), que fue creado originalmente para ser un sistema de prima escalonada[17]; exigía comprobaciones actuariales periódicas con la finalidad de analizar y corregir las desviaciones que se observase. Sin embargo, el sistema nunca implementó tales revisiones y funcionó de facto como un modelo de reparto simple[18]. Como resultado, el seguro IVM en las décadas de 1960 y 1970 no logró acumular las reservas técnicas actuariales planificadas para cumplir con los compromisos futuros con las personas aseguradas (Comisión de Alto Nivel de Reforma de Pensiones [CAN], 2006).

El sistema de pensiones contributivo de 1955 continuó funcionando por las siguientes dos décadas siendo la cobertura, a finales de los 70, cercanas al 20 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA). El seguro entonces incluía las áreas de IVM, Enfermedades y Maternidad (EM) y Riesgos Profesionales (RP).

2.3. Período 1980-1989

En 1979, con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en el poder, se produjo el primer cambio significativo en el sistema de seguro social. En este cambio, se descentralizaron los servicios médicos en la rama de EM, trasladándose al Ministerio de Salud (MINSA). Simultáneamente, se crea el Sistema Nacional Único de Salud

[17] De acuerdo con Solano (2019), en este régimen de duración considerada ilimitada, el tiempo se subdivide en una serie de períodos de equilibrio. Para cada período, que cubre normalmente varios años, se determina una prima constante que garantice tanto el equilibrio financiero entre los ingresos y los egresos, así como la acumulación de un fondo de reserva. Es aquí donde se contemplan cambios para los contribuyentes, incluidos ajustes en años de cobertura y factores como la esperanza de vida (Uthoff, 2016).
[18] Es decir, las pensiones de los jubilados se pagan con el aporte de los colaboradores actuales (Uthoff, 2016); para mayores detalles sobre este modelo de seguridad social, ver **Recuadro 1**.

(SNUS) encargado de todos los servicios de salud, tanto preventiva como curativa, incluyendo a las personas aseguradas.

Un segundo cambio estuvo constituido por una serie de acciones de índole política y populista que le sumaron carga al sistema de seguridad social sin una contraparte de financiamiento. Por ejemplo, iniciaron programas de pensiones no contributivas para ciertos grupos de la población[19]; disminuyeron las condiciones de entrada para los beneficios de las pensiones, como fue la inclusión de cualquier tipo de trabajador (no sólo asalariado), además de coberturas a trabajadores temporales y permanentes del campo; redujeron la edad de jubilación e incluyeron tareas de bienestar[20]. Fue por ello por lo que, el INSS cambió su nombre a Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI). Estas acciones generaron un aumento significativo de la cobertura de 17.6 por ciento a 26.6 por ciento en 1987 de la PEA (Cifuentes & Larraín, 1998).

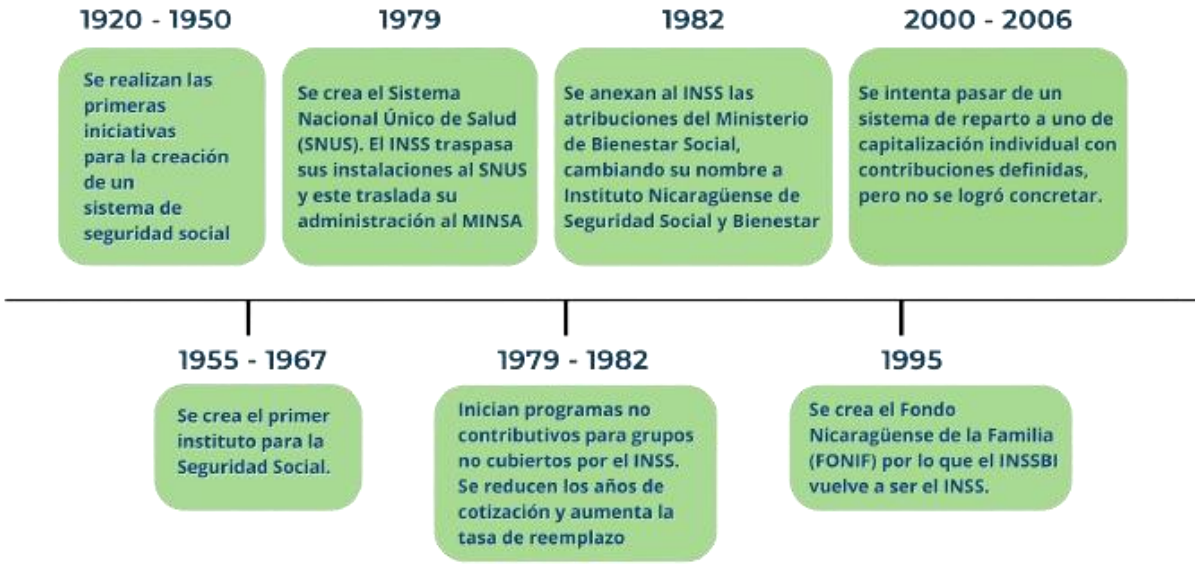
La crisis económica de finales de la década provocó un retroceso en la cobertura a partir de 1988. La contracción del Producto Interno Bruto (PIB) desde 1984 (de hasta 12.4% en 1988) incrementó el desempleo, la informalidad y la reducción de los salarios reales, empujando la cobertura hacia la baja. Esta tendencia continuó hasta mediados de la década de 1990.

[19] De acuerdo con Anton (2007), algunos de estos grupos fueron 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. De acuerdo con este autor, la mayor parte de estas pensiones asistenciales se otorgaba con criterios políticos.

[20] El programa de bienestar social atendería a la población no asegurada en estado de necesidad o protección. Por ejemplo, se desarrollaron programas de atención a la niñez, rehabilitación integral (atención a los discapacitados), protección a la vejez, orientación y protección familiar (Mesa-Lago et al., 1997). El financiamiento de los programas de bienestar social provenía de las utilidades de la Lotería Nacional (Uthoff, 2016).

ILUSTRACIÓN 2.1.

Seguridad social en Nicaragua, 1920-2006.



Fuente: Elaboración propia.

2.4. Período 1990-2006

En 1995 se separa la función de Bienestar Social del INSS, dejando al Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia (FONIF) la responsabilidad de atender a los sectores desprotegidos anexados durante la década de 1980. Sin embargo, a finales de 1999 existía un déficit de flujo de caja en la rama de IVM de 0.8 por ciento del PIB que era financiado con superávits en las otras dos ramas (RP y EM). Eso volvió tangible la necesidad de una reforma.

Es por ello que en 1999 tanto el BID como el Banco Mundial recomiendan un cambio completo en el sistema de pensiones con la adopción de un sistema de pensiones de capitalización individual (Anton, 2007). El 15 de marzo del 2000 se aprobó la Ley No. 340[21] (2000), la cual tenía por objetivo regular dicho Sistema de Ahorro para Pensiones. Con esta se aprobaba una reforma estructural del sistema, con la que pasaría del

[21] Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

esquema de reparto a uno de capitalización individual con contribuciones definidas[22]. La ilustración 2.2 muestra las principales características de este sistema.

ILUSTRACIÓN 2.2.
Comparación entre el sistema de pensiones de reparto y de capitalización individual

Característica	Sistema de Reparto (PAYG)	Sistema de Capitalización Individual
Fuente de Financiamiento	Contribuciones de los trabajadores actuales.	Aportaciones individuales definidas que se invierten.
Acumulación de Fondos	No hay acumulación individual de fondos.	Cada trabajador tiene una cuenta de ahorro propia.
Destino de las Contribuciones	Se usan para pagar las pensiones actuales.	Se invierten para generar el futuro beneficio del trabajador.
Administración	INSS (Sector Público)	Administrado por entidades privadas o fondos de inversión, regulado por la Superintendencia de Pensiones.
Beneficio Recibido	Basado en fórmulas predefinidas según cotización, salario base, y tiempo trabajado.	Depende de los ahorros acumulados y su rentabilidad.

Fuente: Elaboración propia basado en Ley No. 340 (2000).

No obstante, la reforma no entró en funcionamiento debido a los altos costos de transición. En 2005, con base en los estudios y análisis realizados por el Poder Ejecutivo y Legislativo, así como los Organismos Financieros Internacionales, la Asamblea Nacional derogó la implementación de la Ley No. 340 a través de la Ley No. 568[23] (2006). El razonamiento detrás de esta decisión iba determinado por el riesgo a la estabilidad macroeconómica del país, al causar un déficit insostenible para el Estado. Asimismo, las alternativas de financiamiento propuestas eran insuficientes para cubrir el déficit y generaba desigualdad social, al obligar a la población a asumir

[22] Este tipo de sistemas se caracterizan por dar a un jubilado el capital acumulado durante sus años activos (Uthoff, 2016).
[23] Ley de Derogación de la Ley No. 340, Ley de Sistema de Ahorra para Pensiones y Ley No. 388, Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, aprobada el 25 de noviembre del 2005 y publicada en La Gaceta, N°. 5 del 06 de enero del 2006.

costos de transición[24] que beneficiaban solamente al sector laboral formal del país. Por tanto, la seguridad social se mantuvo trabajando con el antiguo régimen de reparto.

3.Situación actual de la seguridad social

La presente sección aborda la situación actual de la seguridad social de Nicaragua. Se enfoca en las reformas que ha tenido la seguridad social desde 2007 y en la situación de la cobertura y prestaciones de la institución.

3.1. Reformas a la seguridad social durante el Gobierno de Daniel Ortega

La seguridad social ha tenido una serie de reformas importantes durante el periodo 2007-2024, que corresponde al tiempo que lleva en el poder el actual Gobierno. Estas reformas han tenido un impacto directo en el bienestar de miles de familias de personas aseguradas y pensionadas e indirectamente en otros miles de familias por sus efectos en el mercado laboral.

En 2008, luego de la toma de posesión del Gobierno del presidente Ortega, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) derogó la Ley No. 539 (2005), Ley de Seguridad Social[25], considerándola inconstitucional[26]. Ante esto, entró en vigor nuevamente la Ley No. 974 (1982), Ley de Seguridad Social, a la cual se le han realizado 3 reformas desde 2007.

[24] Estos costos de transacciones serían: i) la transición de contribuciones del sistema público a los nuevos fondos; ii) emisión de bonos de reconocimientos para lo ya previamente cotizado cuando el trabajador transita al sistema privado (la deuda con el futuro jubilado) y iii) el momento de pago de la contribución. Estos elementos tendrían un peso significativo para la estabilidad macroeconómica de país; en particular, por elevar la deuda pública.

[25] La aprobación de la Ley 539 en 2005 fue resultado de un contexto de crisis política en dicho año, que puso en peligro la gobernabilidad del país (ver Organización de Estados Americanos [OEA], s.f.). Dicha Ley aprobaba una serie de modificaciones a la seguridad social, en las que se aumentaba sustancialmente los beneficios a los asegurados sin una contrapartida financiera, lo que aceleraba la crisis del INSS (ver INSS (2006)). Esta crisis de gobernabilidad se resolvió con la mediación de la OEA a través de la Ley 558, Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País, que suspendió la aplicación de la Ley 539, entre otras hasta 2007 (y posteriormente hasta 2008).

[26] Revisar Certificación de la Sentencia No. 1 de la Corte Suprema de Justicia publicada en la Gaceta, Diario Oficial No. 51.

También, desde ese entonces se han realizado 8 reformas a la Ley No. 975 (1982), Reglamento General de la Ley de Seguridad Social. El cuadro 3.1 resume las reformas realizadas a la Ley No. 974:

CUADRO 3.1

Reformas a la Ley No. 974 "Ley de Seguridad Social"

2007-2021

Año	Reforma	Principales modificaciones
2007	Ley N°. 612, Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo	Se realizan reformas a la estructura del poder ejecutivo debido a la toma de posesión del Gobierno de Ortega.
2012	Ley N°. 815, Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social de Nicaragua	Se especifican los principios y procedimientos del proceso judicial de la seguridad social, y las formas y modalidades de ejecutar las sentencias en dicha jurisdicción.
2012	Ley N°. 822, Ley de Concertación Tributaria	Se aborda la nueva norma que regirá los tributos en Nicaragua, reglamentando las cotizaciones y prestaciones de la seguridad social en materia tributaria.

Fuente: Decreto-Ley No. 974 (2022).

De las reformas realizadas al Reglamento General de la Ley de Seguridad Social (que contiene los parámetros de funcionamiento del INSS[27]), destacan las del cuadro 3.2 (para mayores detalles, ver **Anexo 1**).

[27] Y que por tanto determinan, bajo el estado corriente de la economía y demografía nacional, sus resultados financieros anuales.

CUADRO 3.2

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social"

Año	Ley	Principales modificaciones
2008	Decreto Ejecutivo N°. 14-2008, Reforma Parcial al Reglamento General de la Ley de Seguridad Social, Decreto 975	Se reformaron las sanciones por el atraso en el pago total de lo facturado en el plazo señalado, aumentando el recargo.
2009	Decreto Ejecutivo N°. 95-2009, Reforma al Decreto 975, "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social"	Se aumentaron las tasas de las cotizaciones.
2013	Decreto Ejecutivo N°. 28-2013, De Reforma al Decreto N°. 975 "Reglamento General a la Ley de Seguridad Social"	Se incluyó el derecho a las pensiones de vejez reducidas, y las pensiones de invalidez.
2013	Decreto Ejecutivo N°. 39-2013, De Reforma al Decreto No. 975, "Reglamento General a la Ley de Seguridad Social"	Se aumentaron las tasas de las cotizaciones; se aumentaron los límites máximos de la remuneración objeto de la cotización; se modificó el cálculo de la tasa de reemplazo en la determinación de la pensión de vejez.
2015	Decreto Ejecutivo N°. 12-2015, De Reforma al Decreto No. 975, "Reglamento General a la Ley de Seguridad Social"	Se aumentaron los montos de las pensiones de vejez reducida en los parámetros considerados.
2018	Decreto Presidencial N°. 03-2018, De Reforma al Decreto No. 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social"	Se aumentaron las tasas de las cotizaciones; se eliminó el límite máximo de la remuneración objeto de la cotización; se aumentó el aporte estatal para el régimen facultativo integral; se modificó el cálculo de la tasa de reemplazo en la determinación de la pensión de vejez; se agregó un aporte mensual de las pensiones para la rama de EM.
2018	Decreto Presidencial N°. 04-2018, De Derogación de las Reformas al Decreto No. 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social"	Deroga el Decreto Presidencial No. 03-2018.
2019	Decreto Presidencial N°. 06-2019, Decreto de Reforma al Decreto Número 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social", Aprobada por el Consejo Directivo del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), en Sesión Número 325 Realizada el día 28 de Enero del 2019	Se aumentaron las tasas de las cotizaciones; se eliminó el límite máximo de la remuneración objeto de la cotización; se aumentó el aporte estatal para el régimen facultativo integral; se modificó el cálculo de la tasa de reemplazo en la determinación de la pensión de vejez.

Fuente: Decreto-Ley No. 975 (2022).

Un aspecto importante de las reformas a la seguridad social es que conllevan implicaciones sociales, usualmente negativas (aumento de las contribuciones o disminución de los beneficios), lo que derivó en un rechazo popular hacia estas. En particular, dicha reforma aumentaba las tasas de cotización[28], reducía las pensiones[29],

[28] Aumentaría la cuota para el programa IVM de 10% a 12% para empleadores (lo cual subiría a 13% y 13.5% en 2019 y 2020, respectivamente; para los trabajadores, la cuota subiría de 4% a 4.75%. Para el programa de enfermedad y maternidad la cuota del Estado subiría de 0.25% a 1.25% (Decreto Ejecutivo No. 37-2013 y Decreto Presidencial No. 03-2018).

[29] Habría un cambio en la fórmula para el cálculo de las nuevas pensiones, en el que se modificarían parámetros que establecen la tasa de reemplazo. En particular, el factor básico bajaba a 30% (antes estaba en 45% y 37% para los trabajadores cuyo salario base era mayor a 2 veces el salario mínimo y menor, respectivamente. Además, se ajustó el parámetro llamado factor anual, que define el porcentaje que se le agrega al factor básico por los años trabajados por encima del mínimo para acceder a una pensión (150 semanas). Este pasó de 1.5% a 1.2% para salarios menores a 2 veces el mínimo, y de 1.115% a 1.2% para salarios mayores a 2 veces el mínimo. Además, la tasa de reemplazo máxima (porcentaje que se le aplicaría al salario base para el cálculo de la pensión) bajaba de 80% a 70% (Decreto Ejecutivo No. 37-2013 y Decreto Presidencial No. 03-2018).

eliminaba el ajuste de las pensiones a mitad del año[30], y crucialmente se cobraría 5 por ciento del pago mensual de los pensionados para financiar el seguro de enfermedad y maternidad. En este sentido, la reforma de 2018 (Decreto Presidencial No. 03-2018), posteriormente derogada, provocó el inicio de las manifestaciones cívicas, que derivaron en la búsqueda de un cambio democrático por parte de la ciudadanía, y el establecimiento de un régimen autocrático, el cual continúa. Por tanto, un prerrequisito para cualquier reforma es un diálogo social y político para alcanzar el conceso de las medidas (más sobre esto en la sección de recomendaciones).

3.2. Estructura del sistema de seguridad social

De acuerdo con la Ley No. 974 (1982)[31] existen dos regímenes de seguro social:

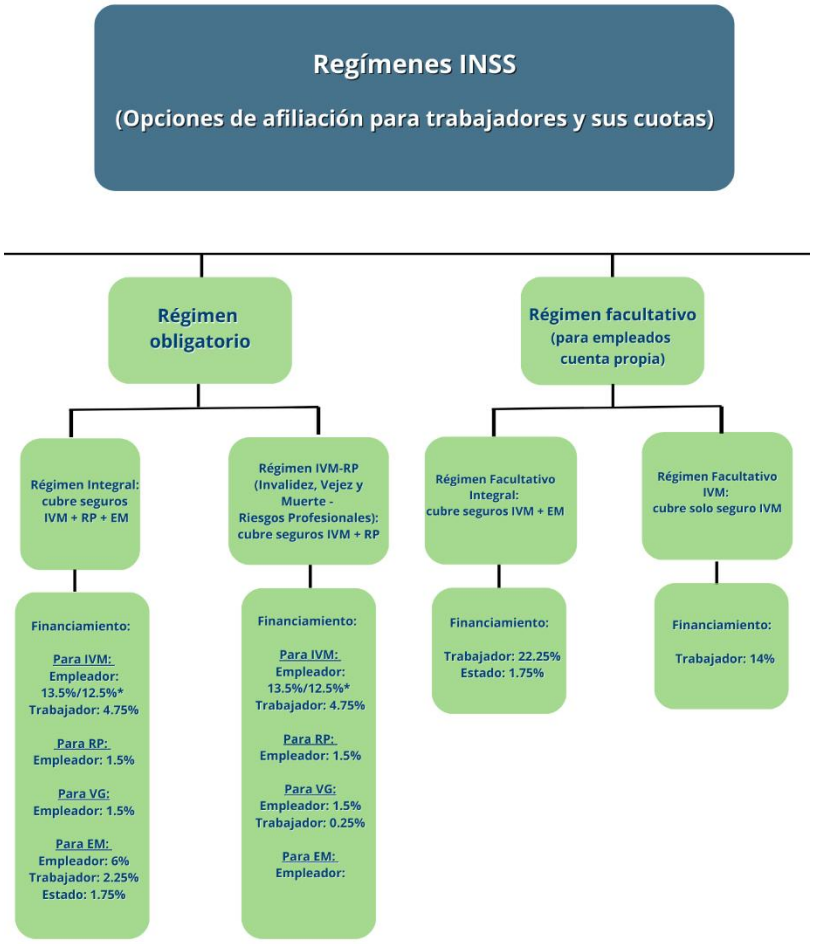
1. **Régimen Obligatorio:** Destinado a los trabajadores que se encuentren vinculados con otra persona (natural o jurídica) como empleados. Este seguro incluye los riesgos por IVM, EM, y RP, de forma integral (modalidad integral) o solamente Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgos Profesionales (IVM-RP).
2. **Régimen Facultativo:** destinado al grupo de trabajadores no asalariados, que puede cubrir los riesgos de IVM y EM de forma conjunta (modalidad integral) o solo IVM.

Se muestran las cuotas que financian dichos programas tanto para el régimen obligatorio, como para el facultativo en la ilustración 3.1, al igual que el porcentaje del gasto total en pensiones según su desglose para el año 2022.

[30] Para los pensionados cuyo salario base al momento del retiro (salario base) era menor a 2 veces el salario mínimo se realizaba un ajuste en sus pensiones en julio de cada año, igual al incremento de salarios promedios de los asegurados (Decreto Ejecutivo No. 37-2013 y Decreto Presidencial No. 03-2018).
[31] Ley de Seguridad Social.

ILUSTRACIÓN 3.1.

Regímenes de seguro social del INSS



Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los asegurados forman parte del régimen obligatorio. Según el más reciente anuario estadístico publicado por esta institución, existían 783,384 personas aseguradas en el INSS a diciembre de 2022. Como se puede ver en el cuadro 3.3, el 93.6 por ciento de estas pertenecían al régimen obligatorio, mientras que el restante 6.4 por ciento pertenecía al seguro facultativo (INSS, 2023). A su vez, se aprecia que la mayoría de los asegurados se encuentran dentro del régimen integral.

CUADRO 3.3

Distribución de los asegurados por régimen

Diciembre 2022

Régimen		Personas aseguradas	Porcentaje
Régimen obligatorio	Integral	703,055	89.7%
	IVM-RP	30,484	3.9%
	Subtotal	**733,539**	**93.6%**
Seguro Facultativo	Integral	36,398	4.6%
	IVM	13,447	1.7%
	Subtotal	**49,845**	**6.4%**
Total		**783,384**	**100.0%**

Fuente: INSS (2023).

Asimismo, el INSS administra tres seguros: pensiones, salud (enfermedad-maternidad) y riesgos profesionales. Además, los pensionados y trabajadores con enfermedades o accidentes relacionados con sus trabajos son atendidos en el sistema de salud conectado al seguro de enfermedad y maternidad.

A su vez, a nivel del programa de pensiones, se puede observar su distribución por cantidad de personas en el cuadro 3.4 y se explican a continuación:

- **Pensiones ordinarias:** son las prestaciones incluidas en los regímenes integral y facultativo. Esta se encuentra compuesta por las pensiones por vejez (ordinaria y reducida), invalidez (total y parcial), viudez (ordinaria y reducida), orfandad (ordinaria y reducida), y ascendencia.
- **Víctimas de guerra:** son prestaciones no contributivas destinadas a los excombatientes y colaboradores con discapacidad por causa de la guerra y su núcleo familiar, las madres, viudas y huérfanos de excombatientes que fallecieron entre enero de 1956 y el 27 de junio de 1990, según lo establecido en la Ley No. 830[32] (2013). El INSS debe de conceder todos los beneficios establecidos en el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales. Entre estos beneficios se incluyen las pensiones por incapacidad (parcial y total), viudez, orfandad, y ascendencia.

[32] Ley especial para atención a excombatientes por la paz, unidad, y reconciliación nacional.

- **Pensiones especiales**: es una pensión no contributiva (financiada por el Estado de Nicaragua) que incluye dentro de sus beneficios pensiones de invalidez (total y parcial), viudez, orfandad, vejez, y ascendencia; está dirigida a grupos específicos de la población tales como, según el INSS "[…] mineros, servidores de la patria, miembros del ejército defensor de la soberanía nacional, trabajadores circenses y otros" (INSS, 2023).

CUADRO 3.4

Distribución de pensionados por programa

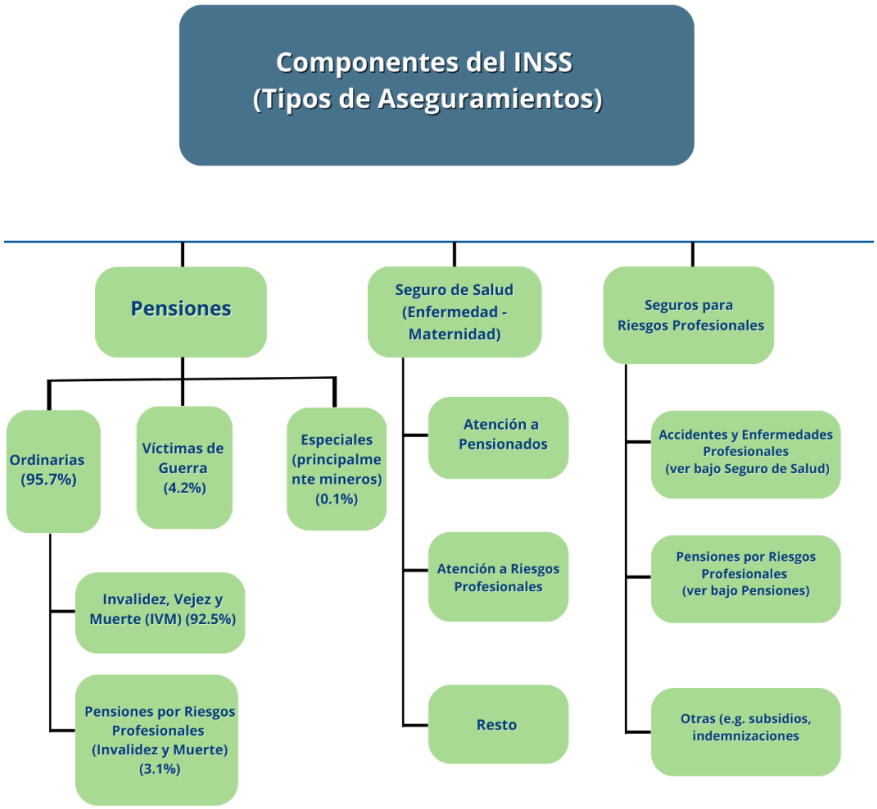
2022

Tipo de pensión	Número de personas	Porcentaje del total
Ordinarias	290,588	90.9%
Víctimas de guerra	28,003	8.8%
Especiales	1,250	0.4%
Total	**319,841**	**100.0%**

Fuente: INSS (2023).

La información anterior se puede visualizar en la ilustración 3.2 (abajo):

ILUSTRACIÓN 3.2.
Componentes del INSS



Fuente: Elaboración propia.

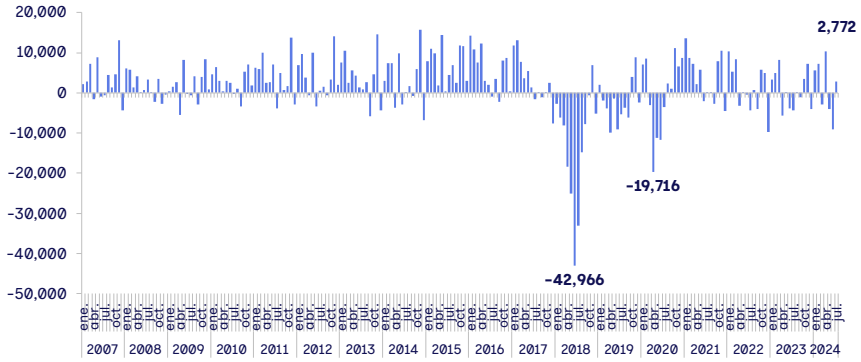
3.3. Cobertura

El INSS tuvo una significativa disminución en el número de personas aseguradas activas desde el estallido de la crisis sociopolítica en 2018 y por la pandemia de la COVID-19 (aunque en menor medida). De acuerdo con datos del Banco Central de Nicaragua (BCN) (2024a), el INSS perdió 157,923 asegurados activos en 2018, lo que representó una caída de 17.3 por ciento con relación al cierre de 2017[33]. Además, perdió 28,849 personas en 2019 y 3,819 personas en 2020, sumando un total de 190,591 personas[34] que dejaron de estar activas en la seguridad social en el periodo 2018-2020[35]. Esta importante caída fue parcialmente compensada con la recuperación que tuvo el instituto en los siguientes tres años. La institución recuperó 46,748 asegurados activos en 2021, 13,430 asegurados en 2022 y 9,916 asegurados en 2024 (hasta julio); sin embargo, cabe notar que la captación de nuevos asegurados activos refleja una desaceleración (la dinámica descrita anteriormente se puede apreciar en el gráfico 3.1).

GRÁFICO 3.1

Asegurados activos del INSS

Variación mensual (número de asegurados)



**Datos hasta julio 2024.*
Fuente: BCN (2024a).

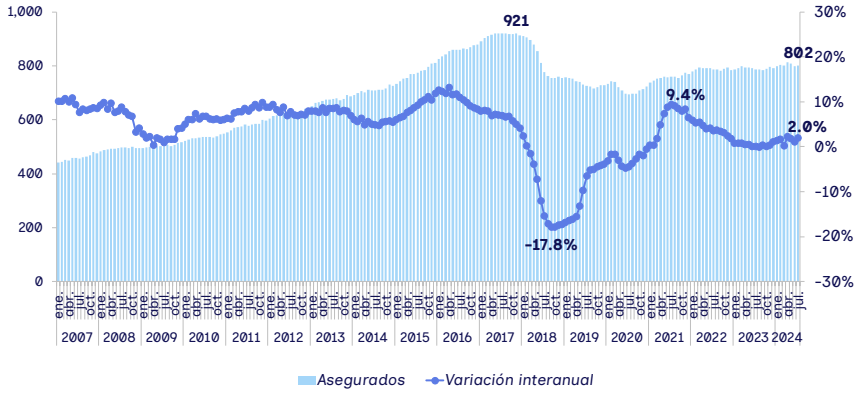
[33] Y una caída de 18 por ciento con respecto al nivel más alto de asegurados activos en el INSS de 921,328 personas en noviembre de 2017 (BCN, 2024a).
[34] Es notable mencionar que, de acuerdo con INSS (2023), durante 2018-2020 el seguro facultativo (es decir, trabajadores por cuenta propia) fue el más afectado, con 56.4% del total de reducción (107,506 personas), mientras que el régimen obligatorio se vio reducido en 83,085 personas (43.6% del total de reducción).
[35] Disminución de 20.6 por ciento con respecto al cierre de 2017 (BCN, 2024a).

Como resultado, las cifras más recientes indican que había 801,829 personas aseguradas activas en el INSS al cierre de julio de 2024. Esta cifra aún es inferior en un 12.3 por ciento al número de asegurados activos al cierre de 2017, pero es superior al número de asegurados al cierre de 2020 y 2023 en 10.9 y 1.3 por ciento[36], respectivamente. En el gráfico 3.2 se aprecia que el crecimiento del número de asegurados activos se estaba desacelerando desde mediados de 2016, tendencia que fue exacerbada en 2018. Luego de un período de recuperación en el crecimiento entre 2019 y mediados de 2021, el crecimiento de los asegurados activos en el INSS volvió a desacelerarse y parece estar relativamente estancado en tiempos recientes. Este último hecho podría estar relacionado a la reforma a la seguridad social de 2019 y se discute más adelante.

GRÁFICO 3.2

Asegurados activos del INSS

Miles de personas y variación interanual (porcentaje), mensual



**Datos hasta julio 2024.*
Fuente: BCN (2024a).

Por actividad económica, la mayoría de las personas aseguradas activas se concentran en los servicios comunales, sociales y personales, y en la industria manufacturera. En el período 2018-2023, en promedio el 56.9 por ciento de los asegurados activos del INSS se encontraban en conjunto en estas dos actividades económicas (ver cuadro 3.5). A estas les siguen en importancia los sectores comercio (15.3%), financiero (9.5%) y agropecuario (8.7%) (BCN, 2024a).

[36] Y superior en un 15.2 por ciento con relación al nivel más bajo de asegurados activos alcanzado desde 2018 de 693,476 personas, registrado en julio 2020 (BCN, 2024a).

CUADRO 3.5

Distribución promedio de asegurados por actividad económica

2018-2023

Actividad económica	Personas aseguradas	Distribución
Servicios comunales, sociales y personales	270,431	35.2%
Industria manufacturera	166,455	21.7%
Comercio	117,784	15.3%
Financiero	73,156	9.5%
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	66,862	8.7%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	35,191	4.6%
Construcción	23,147	3.0%
Electricidad, gas y agua	9,110	1.2%
Minas y canteras	5,213	0.7%
Total	**767,350**	**100.0%**

Fuente: BCN (2024a).

La cobertura de la seguridad social con respecto a la PEA aumentó en 2021 y 2022 después de disminuir entre 2018 y 2020. La cobertura pasó de su máximo de 26.7 por ciento en 2017 a 20.1 por ciento en 2020, pero aumentó a 21.9 y 24.2 por ciento en 2021 y 2022, respectivamente. No obstante, se puede apreciar en el cuadro 3.6 que este aumento no se debe exclusivamente al incremento del número de asegurados activos, sino también a la disminución de la PEA, que cayó 2.7 en 2021 y 5.7 por ciento en 2022. La reducción en la PEA estaría asociada al incremento significativo de la migración de nicaragüenses a Estados Unidos que inició en 2021 y alcanzó sus niveles máximos en 2022[37] (para mayores detalles, ver *sección 4.3.3*). Por su parte, la cobertura del seguro de EM fue de 29.3 por ciento en 2022, inferior en 3.2 puntos porcentuales (pp. pp.) con relación a su máximo en 2016 (32.5%), debido a la reducción en el número de asegurados desde 2018; sin embargo, también aumentó en 2021 y 2022, asociado a la recuperación en el número de asegurados activos (INSS, 2023 & BCN, 2024a).

[37] En 2021, 87,567 nicaragüenses llegaron a Estados Unidos de forma irregular, superior en más de 25 veces el número registrado en 2020; esta cifra aumentó a 217,091 personas en 2022, superior en 147.9 por ciento con relación a 2021 (Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos [DHS, por sus siglas en inglés], 2024a)

CUADRO 3.6

Cobertura de asegurados activos y seguro por enfermedad y maternidad

Miles de personas, 2011-2022

Año	Población total (1)	Población Económicamente Activa (PEA) (2)	Asegurados activos (3)	Población cubierta por Enfermedad-Maternidad (EM) (4)	Cobertura (%)	
					PEA (3/2)	EM (4/1)
2011	5,888.9	2,855.4	578.3	1,374.5	20.3%	23.3%
2012	5,962.8	3,054.2	623.5	1,482.9	20.4%	24.9%
2013	6,134.2	3,235.6	673.5	1,599.8	20.8%	26.1%
2014	6,198.1	3,255.7	710.1	1,693.9	21.8%	27.3%
2015	6,262.7	3,247.8	773.4	1,881.9	23.8%	30.0%
2016	6,327.9	3,308.4	857.2	2,055.9	25.9%	32.5%
2017	6,393.8	3,427.8	914.2	2,056.2	26.7%	32.2%
2018	6,460.4	3,469.0	818.4	1,840.6	23.6%	28.5%
2019	6,527.7	3,509.2	735.2	1,791.9	21.0%	27.5%
2020	6,595.7	3,548.3	714.5	1,807.2	20.1%	27.4%
2021	6,664.4	3,451.8	757.5	1,928.0	21.9%	28.9%
2022	6,733.8	3,256.6	787.6	1,971.0	24.2%	29.3%

Fuente: INSS (2021; 2023) y BCN (2024a).

La cobertura de adultos mayores por pensiones (vejez y viudez) en Nicaragua es de 25.3 por ciento en 2022[38] según datos del INSS (2023) y estimaciones poblacionales del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) (2024a), aumentando en 19.6 puntos porcentuales de la cobertura estimada de 2007. Pese a la reducción en el número de cotizaciones (personas y empresas) desde 2018, la cobertura de las pensiones mantuvo su ritmo de crecimiento durante el mismo período. De acuerdo con el promedio de 2016-20, las pensiones a personas mayores se distribuyen de la siguiente forma: 85.5 por ciento corresponde a pensiones por vejez y el restante 14.5 por ciento a pensiones por viudez (se puede ver el comportamiento del número de estas dos pensiones en el cuadro 3.7).

[38] Se consideran solo las pensiones ordinarias en el cálculo; la cobertura es de 20.4 por ciento tomando en cuenta solo las pensiones por vejez (INSS, 2023).

CUADRO 3.7

Distribución de las pensiones de adultos mayores

2011-2022

Año	Número de personas						Tasa de variación anual					
	Pensión de vejez			Pensión de viudez			Pensión de vejez			Pensión de viudez		
	Ordinaria	Reducida proporcional	Subtotal	Ordinaria	Reducida proporcional	Subtotal	Ordinaria	Reducida proporcional	Subtotal	Ordinaria	Reducida proporcional	Subtotal
2011	59,127	-	59,127	16,093	-	16,093	-	-	-	-	-	-
2012	63,938	-	63,938	17,149	-	17,149	8.1%	-	8.1%	6.6%	-	6.6%
2013	68,993	22,300	91,293	17,857	42	17,899	7.9%	-	42.8%	4.1%	-	4.4%
2014	74,802	29,314	104,116	18,840	333	19,173	8.4%	31.5%	14.0%	5.5%	692.9%	7.1%
2015	81,475	35,556	117,031	19,691	648	20,339	8.9%	21.3%	12.4%	4.5%	94.6%	6.1%
2016	88,530	42,946	131,476	20,855	1,103	21,958	8.7%	20.8%	12.3%	5.9%	70.2%	8.0%
2017	95,370	49,475	144,845	21,943	1,519	23,462	7.7%	15.2%	10.2%	5.2%	37.7%	6.8%
2018	103,060	54,620	157,680	22,834	1,943	24,777	8.1%	10.4%	8.9%	4.1%	27.9%	5.6%
2019	110,107	59,564	169,671	23,941	2,473	26,414	6.8%	9.1%	7.6%	4.8%	27.3%	6.6%
2020	114,319	62,812	177,131	26,708	3,402	30,110	3.8%	5.5%	4.4%	11.6%	37.6%	14.0%
2021	119,276	66,649	185,925	28,872	4,230	33,102	4.3%	6.1%	5.0%	8.1%	24.3%	9.9%
2022	126,696	70,924	197,620	30,375	4,872	35,247	6.2%	6.4%	6.3%	5.2%	15.2%	6.5%

Fuente: INSS (2021; 2023).

Ambos indicadores de cobertura son de los más bajos en América Latina, siendo este uno de los principales problemas del INSS (esto se discutirá en la sección de diagnóstico). En el cuadro 3.8 se muestran tanto las coberturas para asegurados como la cobertura de pensionados, y en la primera Nicaragua ocupaba, con 22.3 por ciento, el 11vo. lugar (de 15), y el 14vo. lugar (de 18), respectivamente[39].

CUADRO 3.8

Cobertura de la PEA y Adultos Mayores en América Latina

Porcentaje, 2014-2015

País	Población Económicamente Activa (PEA)	Adultos mayores (65 años y más)		
		Contributiva	No contributiva[a/]	Total
Uruguay	71.6%			87.4%
Costa Rica	66.8%	47.0%	19.7%	66.8%
Chile	64.7%	59.7%	27.8%	87.1%
Brasil	57.6%			84.2%
Panamá	52.1%	45.6%	33.0%	78.6%
Ecuador	44.3%	25.9%	38.8%	62.8%
R. Dominicana	37.1%	17.2%	0.0%	17.2%
Colombia	34.2%	27.2%	0.0%	27.2%
Perú	32.9%	27.2%	20.6%	47.8%
México	32.4%	28.4%	47.8%	70.6%[b/]
El Salvador	28.2%	10.5%	5.7%	16.2%
Nicaragua	22.3%	24.1%	0.0%	24.1%
Paraguay	21.7%	16.0%	30.3%	46.2%
Bolivia	18.2%	20.4%	96.0%	96.4%
Honduras	18.2%	9.6%	0.0%	9.6%
Argentina				90.0%
Venezuela		60.4%	0.0%	60.4%
Guatemala				19.3%

a/: Algunos países implantaron la pensión no contributiva después de la encuesta

b/: La suma de las dos columnas es diferente al total publicado por la CEPAL.

Fuente: CEPAL (2018), citado en Mesa-Lago (2020).

[39] Los datos de la tabla son con información de 2014-15 y utilizan la población con 65 años o más para definir a la población de adultos mayores; tomando los datos para 2022 de pensiones por vejez ordinarias y el número de personas con 65 años o más (en base a estimaciones poblaciones del INIDE), bajo el marco del cuadro 3.8 se estima que la cobertura total de adultos mayores en Nicaragua fue de 30.6 por ciento en 2022, superior en 6.4 pp. pp. a la cifra del período 2014-2015 (INSS, 2023; INIDE, 2024a).

3.4. Prestaciones del INSS

En esta sección se exploran las diversas prestaciones ofrecidas por el INSS, centrando la atención en dos áreas fundamentales: las pensiones y el seguro de EM. A lo largo de esta sección, se describen los programas y servicios que forman parte de dichas prestaciones, proporcionando una visión detallada de su estructura y evolución reciente.

3.4.1. Pensiones

El sistema de pensiones en Nicaragua es de beneficio definido administrado por el INSS, y posee un método de reparto colectivo (primas escalonadas) (Mesa-Lago, 2020). Como se mencionó anteriormente, existen tres programas de pensiones en Nicaragua: ordinarias, víctimas de guerra y especiales. En el cuadro 3.9 se puede apreciar que las pensiones ordinarias han crecido de forma constante desde la última década, tanto por número de pensiones como por monto pagado, pero desaceleraron su crecimiento de forma notable a partir de 2018. Por su parte, las pensiones de víctimas de guerra crecieron de forma leve (pero constante) entre 2011 y 2017, pero empezaron a reducirse a partir de 2018. Por último, las pensiones especiales se venían reduciendo desde inicios de la última década, profundizando su caída a partir de 2018. Lo anterior parece reflejar una política de austeridad del INSS en el otorgamiento y pago de pensiones.

CUADRO 3.9

Pensiones en curso de pago

Número y monto anual (millones de dólares), 2011-2022

	Ordinarias		Víctimas de Guerra		Especiales		Total	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
2011	102,599	199.5	28,695	26.9	3,002	1.6	134,296	228.0
2012	110,918	227.6	31,610	31.2	2,898	1.7	145,426	260.4
2013	141,219	265.1	32,260	32.3	2,659	1.6	176,138	299.0
2014	159,452	315.1	32,296	32.1	2,485	1.5	194,233	348.8
2015	177,257	362.0	32,361	31.8	2,300	1.4	211,918	395.2
2016	197,763	415.7	32,191	31.5	2,145	1.3	232,099	448.5
2017	216,822	465.6	31,757	31.2	1,969	1.2	250,548	498.0
2018	233,701	515.2	31,189	30.6	1,823	1.1	266,713	546.9
2019	249,355	560.6	30,528	30.0	1,704	1.0	281,587	591.6
2020	262,618	582.1	29,611	29.3	1,551	0.9	293,780	612.3
2021	275,894	602.6	28,766	28.4	1,394	0.8	306,054	631.8
2022	290,588	639.5	28,003	28.2	1,250	0.8	319,841	668.5

Fuente: INSS (2021; 2023).

Como se había mencionado anteriormente, las pensiones ordinarias conforman la mayoría de las pensiones del INSS, seguido (en orden de importancia) por las demás pensiones que conforman el régimen ordinario (Riesgo Profesional), pensiones de víctimas de guerra y especiales. Una distribución más detallada para 2022, por número de pensionados y montos pagados, se ve en el cuadro 3.10 (abajo). Se puede apreciar que las pensiones de vejez tienen el mayor peso sobre las pensiones del INSS, seguido (muy por detrás) por las pensiones de invalidez (una exploración más detallada de los programas de pensiones se encuentra en **Anexo 2**).

CUADRO 3.10

Distribución de programas de pensiones

Programa de pensión		Número de personas		Monto pagado	
		Número	% del total	Mill. US$	% del total
Ordinarias	IVM	272,670	85.3%	618.5	92.5%
	Invalidez parcial	*4,241*	*1.3%*	*6.7*	*1.0%*
	Invalidez total	*13,028*	*4.1%*	*36.1*	*5.4%*
	Viudez	*30,375*	*9.5%*	*42.0*	*6.3%*
	Viudez reducida proporcional	*4,872*	*1.5%*	*2.8*	*0.4%*
	Orfandad	*19,709*	*6.2%*	*17.9*	*2.7%*
	Orfandad reducida proporcional	*656*	*0.2%*	*0.3*	*0.0%*
	Vejez	*126,696*	*39.6%*	*437.4*	*65.4%*
	Vejez reducida proporcional	*70,924*	*22.2%*	*72.8*	*10.9%*
	Ascendencia	*2,169*	*0.7%*	*2.4*	*0.4%*
	Riesgos Profesionales	17,918	5.6%	21.0	3.1%
	Subtotal	**290,588**	**90.9%**	**639.5**	**95.7%**
Víctimas de Guerra	**Subtotal**	**28,003**	**8.8%**	**28.2**	**4.2%**
Especiales	**Subtotal**	**1,250**	**0.4%**	**0.8**	**0.1%**
TOTAL		**319,841**	**100.0%**	**668.5**	**100.0%**

Fuente: INSS (2023).

3.4.2. Enfermedad y maternidad

El seguro de EM brinda a las personas aseguradas activas, sus familiares, y pensionados acceso a una red de proveedores de salud privados y públicos para cubrir sus necesidades en este rubro. Este seguro se maneja con un esquema financiero de reparto anual, donde los ingresos de las contribuciones de las personas (aseguradas, empleadores y el Estado) son recaudados por el INSS, utilizándolo para la compra de una canasta de servicios de salud a las Instituciones Proveedoras de Servicios de Salud (IPSS), quienes suministran estos servicios a las personas aseguradas (INSS, 2024).

El seguro de EM se otorga a las personas aseguradas activas del régimen obligatorio integral, régimen facultativo integral, y el régimen facultativo EM. Además, incluye a la esposa del asegurado activo en maternidad y a las hijas/os menores de 12 años en atención pediátrica y preventiva. Asimismo, el seguro EM le brinda cobertura de salud a las personas pensionadas ordinarias desde 2022, pero aún no incluye a las personas con pensión reducida (INSS, 2024).

El EM brinda prestaciones económicas y de salud a las personas aseguradas activas. Las prestaciones económicas incluyen los subsidios por enfermedad, maternidad, lactancia e incapacidad por riesgo laboral. Las prestaciones de salud incluyen la atención de salud primaria, curativa y hospitalaria (INSS, 2024).

En 2017 se registró una disminución en algunos servicios de salud, posiblemente por la crisis financiera que ya afectaba a la institución. La reducción se agudizó con la salida de más de 150 mil personas aseguradas entre 2018 y 2020, debido principalmente a la crisis política y socioeconómica. Sin embargo, se registró un aumento en el número de prestaciones médicas otorgadas en 2021 y 2022 para todos los tipos de servicios, tal como se aprecia en el cuadro 3.11. En particular, en el período 2018-2020 se contrajeron por orden de importancia los servicios de estudios histopatológicos (-17.7% promedio anual), consultas médicas (-15.2%), hospitalizaciones (-13.1%), exámenes de laboratorios (-12%), recetas médicas (-10.7%) e imagenología, Endos y EKG (-7.9%), pero pasaron a crecer en el período 2021-2022 a un promedio anual en torno a (o por encima de) 10 por ciento[40]; sin embargo, estos no recuperaron hasta 2022 sus niveles registrados en 2017[41] (con excepción de imagenología, Endos y EKG con un aumento de 2.4%) (INSS, 2023).

[40] Específicamente, los estudios histopatológicos crecieron a una tasa promedio de 16.9 por ciento; consultas médicas al 11 por ciento; hospitalizaciones al 6.8 por ciento, exámenes de laboratorios al 9.2 por ciento; recetas médicas al 10 por ciento; e imagenología, Endos y EKG al 12.6 por ciento (INSS, 2023).
[41] En 2022, el servicio que refleja la mayor contracción con relación a 2017 son las hospitalizaciones, con una caída de 21.7 por ciento; le siguen las consultas médicas (-19.6%), exámenes de laboratorio (-15.5%), recetas médicas (-13.1%) y estudios histopatológicos (-12.2%) (INSS, 2023).

CUADRO 3.11

Prestaciones médicas otorgados

Número por tipo de servicio, 2011-2022

Año	Consultas médicas	Exámenes de laboratorio	Imagenología, Endos y EKG	Estudios histopatológicos	Hospitalizaciones	Recetas médicas
2011	4,979,745	3,209,587	503,118	89,056	82,111	12,310,638
2012	5,174,346	3,884,133	558,725	94,973	87,935	12,693,299
2013	5,457,521	4,593,885	573,940	114,826	92,432	13,726,576
2014	5,621,345	5,137,267	627,653	110,914	95,424	14,242,414
2015	5,851,350	6,173,347	717,603	118,643	99,142	15,052,082
2016	5,965,397	6,780,540	729,413	126,180	111,396	14,976,924
2017	5,956,196	6,074,638	784,624	138,568	107,495	14,761,371
2018	5,404,392	5,557,406	747,248	131,333	97,802	13,296,716
2019	5,398,233	5,718,667	774,496	127,492	106,965	13,135,215
2020	3,885,579	4,302,969	633,203	88,970	73,836	10,606,382
2021	4,356,297	4,858,729	739,314	102,273	75,497	11,529,919
2022	4,791,314	5,135,755	803,280	121,598	84,157	12,830,615

Fuente: INSS (2021; 2023).

Asimismo, el número de personas con subsidios por enfermedad y accidente común, maternidad y riesgos profesionales disminuyeron de forma sistemática entre 2018 y 2020, principalmente por la salida de personas de la seguridad social. Sin embargo, la cantidad de subsidios otorgados creció nuevamente en 2021 y 2022 (con excepción de los subsidios por maternidad en 2021, cuando cayeron 4.3%) (ver cuadro 3.12). Específicamente, los subsidios por maternidad y riesgos profesionales registraron una contracción promedio anual de 15.4 por ciento cada uno entre 2018 y 2020, mientras que los subsidios por enfermedad y accidente común cayeron en promedio en 6.6 por ciento al año. Entre 2021 y 2022, las tres clasificaciones de subsidios revirtieron parcialmente estas caídas al crecer en promedio 0.2, 5.4 y 21 por ciento al año, respectivamente. En 2022, se otorgaron 216,258 subsidios por enfermedad y accidente común, 17,238 por maternidad y 32,123 por riesgos profesionales (INSS, 2023).

CUADRO 3.12

Subsidios otorgados a personas aseguradas

Número de personas, 2011-2020

Año	Número				Tasa de variación anual			
	Enfermedad y accidente común	Maternidad	Riesgos profesionales	Total	Enfermedad y accidente común	Maternidad	Riesgos profesionales	Total
2011	61,788	14,491	25,022	101,301	-	-	-	-
2012	63,866	16,139	26,951	106,956	3.4%	11.4%	7.7%	5.6%
2013	74,857	18,860	31,594	125,311	17.2%	16.9%	17.2%	17.2%
2014	95,091	19,694	34,683	149,468	27.0%	4.4%	9.8%	19.3%
2015	119,857	20,390	33,743	173,990	26.0%	3.5%	-2.7%	16.4%
2016	168,690	23,543	41,840	234,073	40.7%	15.5%	24.0%	34.5%
2017	205,269	24,812	43,785	273,866	21.7%	5.4%	4.6%	17.0%
2018	169,172	23,991	40,360	233,523	-17.6%	-3.3%	-7.8%	-14.7%
2019	157,767	22,911	38,303	218,981	-6.7%	-4.5%	-5.1%	-6.2%
2020	147,634	17,176	28,917	193,727	-6.4%	-25.0%	-24.5%	-11.5%
2021	199,598	16,433	31,395	247,426	35.2%	-4.3%	8.6%	27.7%
2022	216,258	17,238	32,123	265,619	8.3%	4.9%	2.3%	7.4%

Fuente: INSS (2021; 2023).

4. Diagnóstico de la seguridad social

En esta sección se profundiza sobre el estado de sostenibilidad del INSS y en los factores que han influido en su evolución reciente. Se inicia con un análisis exhaustivo de las finanzas del INSS, lo que permitirá identificar las problemáticas subyacentes que afectan su sostenibilidad. Posteriormente, se explorarán en detalle los determinantes específicos que han contribuido a dicha situación actual, proporcionando una comprensión integral de los desafíos socioeconómicos y demográficos que enfrenta la institución.

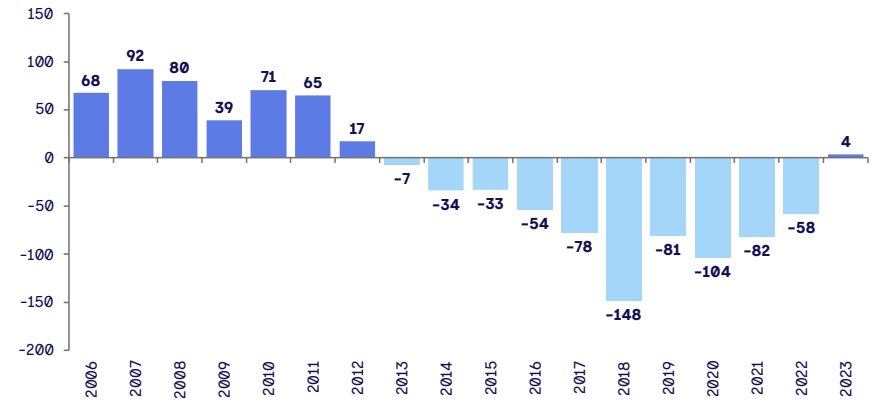
4.1. Situación Financiera

En 2023, el INSS registró su primer superávit financiero desde 2012 (ver gráfico 4.1). En dicha gráfica se muestra que la situación financiera del INSS parece venir mejorando progresivamente desde 2020, dado que los déficits anuales se van reduciendo hasta conseguir números positivos en 2023. Esto podría atribuirse a la reforma a la seguridad social de 2019, la cual fue descrita en la *sección 3.1*.

GRÁFICO 4.1

Balance financiero del INSS

Millones de dólares, anual



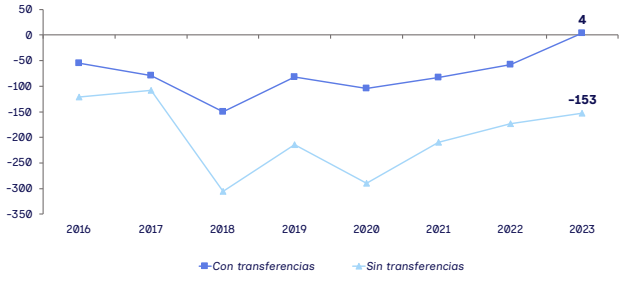
Fuente: BCN (2024b) y MHCP (2024a).

No obstante, la situación en realidad no es positiva. La mejora en los resultados financieros del INSS se soporta fundamentalmente en las transferencias que ha realizado el Gobierno bajo diferentes conceptos, especialmente a partir de 2018. Sin dichas transferencias, los resultados, aunque mejores que en 2020 (el peor año registrado excluyendo las transferencias), son negativos, y las mejoras año con año son marginales[42]. Lo anterior se puede apreciar en el gráfico 4.2 (abajo).

GRÁFICO 4.2

Resultado financiero del INSS

Millones de dólares, anual

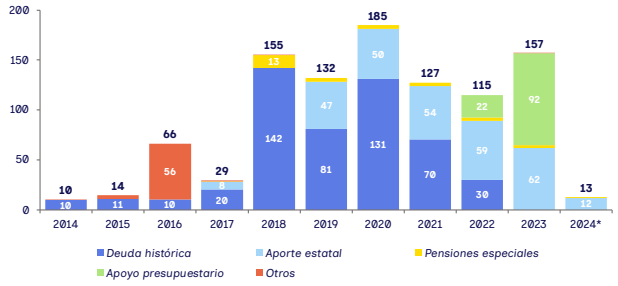


Fuente: MHCP (2017a; 2018a; 2019a; 2020a; 2021a; 2022a; 2023a; 2024a; 2024b).

GRÁFICO 4.3

Transferencias del Gobierno al INSS

Millones de dólares, anual



**A marzo.*
Fuente: MHCP (2015; 2016a; 2017a; 2018a; 2019a; 2020a; 2021a; 2022a; 2023a; 2024b; 2024c).

El Gobierno ha variado los conceptos bajo los cuales ha apoyado al INSS, pero en general, dicha institución se ha convertido en una línea recurrente en el Presupuesto General de la República (PGR). Inicialmente, el principal concepto era el pago de la deuda histórica, que fue un acuerdo alcanzado en 2014 a nivel de Gobierno por

[42] Por ejemplo, la diferencia entre el resultado negativo de 2022 y 2023 es una mejora de apenas US$20.1 millones, o de 11.6 por ciento (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP], 2023a; 2024a; 2024c).

incumplimientos de pagos que tendría que haber realizado el Gobierno al INSS desde la década de los 80.

La negociación, establecida en la Ley No. 890[43] (2014), contemplaba el pago de la deuda histórica de aproximadamente US$500 millones (Mesa-Lago, 2020). Inicialmente se acordaron 50 pagos de US$10 millones cada uno, sin intereses, a cancelar en 50 años, es decir hasta 2064. A partir de 2018, por las necesidades financieras del INSS a raíz de la crisis sociopolítica, el pago de la deuda se aceleró, pagándose US$455 millones entre dicho año y hasta 2022 cuando se saldó la deuda (MHCP, 2019a; 2020a; 2021a; 2022a; 2023a; 2024b).

El apoyo por parte del Gobierno con el pago de deuda histórica no fue suficiente. Por motivos que serán explicados posteriormente en este estudio, el INSS necesitaba más apoyo financiero, por lo que el Gobierno decidió mantener transferencias financieras bajo otros conceptos. En particular, a partir de 2021 sobresalen el "aporte estatal" y el "apoyo presupuestario" (ver gráfico 4.3).

La fragilidad financiera del INSS se mantiene al observar los datos del primer trimestre de 2024. En el gráfico 4.4 se observa que el INSS registra un déficit en dicho período, con o sin transferencias, y se convierte en el sexto año consecutivo en que registra un déficit en un primer trimestre. Además, el resultado del INSS del primer trimestre de 2024 es el más negativo desde 2021.

[43] Ley de pago de la deuda histórica del estado de Nicaragua al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.

GRÁFICO 4.4

Resultado financiero del INSS

Millones de dólares, enero-marzo



Fuente: MHCP (2016b; 2017b; 2018b; 2019b; 2020b; 2021b; 2022b; 2023b; 2024a; 2024c).

Este resultado deja en entredicho la efectividad de la reforma a la seguridad social efectuada en 2019, pues indica que el INSS es incapaz de sostenerse financieramente sin el apoyo del Gobierno. En los párrafos siguientes se desglosarán los componentes de estos déficits para determinar sus causas.

4.2. Análisis desagregado del déficit reciente del INSS: contribuciones sociales y gastos operativos

Por definición, los déficits del INSS implican ingresos menores a sus egresos. Por ello, se debe analizar lo ocurrido con las principales líneas de estos.

En el balance financiero, los principales ingresos del INSS son llamados contribuciones sociales, que son los pagos que realizan los asegurados bajo sus distintas categorías (esto fue explicado anteriormente), y que en 2023 representaron 86.4 por ciento del total de ingresos, siendo el restante 13.6 por ciento la cuenta llamada “otros ingresos” (MHCP, 2024a). En “otros ingresos” probablemente se incluyen parte de las transferencias realizadas por el Gobierno, lo que no formaría parte de su verdadera capacidad para generar ingresos. Esto implicaría que cualquier análisis de sostenibilidad debería enfatizar precisamente la línea de contribuciones sociales.

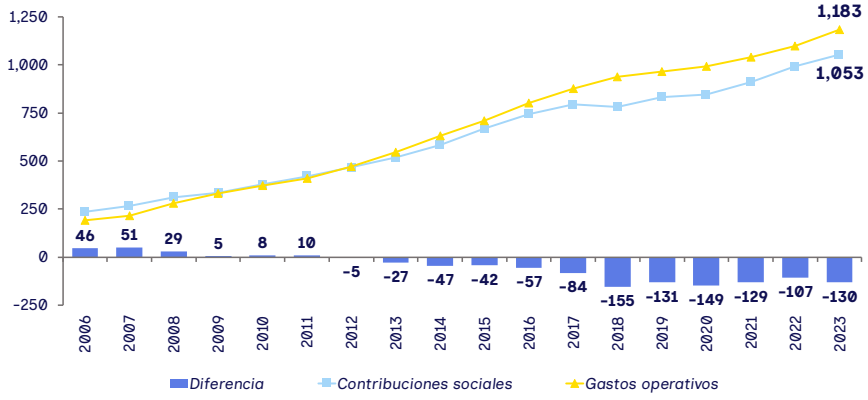
En ese sentido, las contribuciones sociales han quedado rezagadas frente al total de gastos operativos, los cuales aumentan más rápido que los primeros en la mayoría de

los años (y que se analizan posteriormente). En el gráfico 4.5 se observa cómo desde 2002 a 2011, años con superávit financiero, las contribuciones sociales eran marginalmente superiores a los gastos operativos. Esto cambia a partir de 2012 y se profundiza con la crisis sociopolítica de 2018 y la crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19 de 2020.

GRÁFICO 4.5

Contribuciones sociales y gastos operativos del INSS

Millones de dólares, anual



Fuente: BCN (2024c) y MHCP (2024a).

La reforma a la seguridad social de 2019 tuvo un doble efecto sobre los ingresos del INSS, que en el neto fue positivo en dicho año. Por un lado, al aumentar la tasa de cotización[44], el INSS logró incrementar significativamente la contribución per cápita por parte de los asegurados (ver gráfico 4.6), lo cual contrarrestó la fuerte caída en asegurados de ese año. No obstante, dicha política volvió más caro mantener empleados formales para el sector privado, lo cual habría exacerbado las pérdidas de empleo de ese año (además de las de años futuros)[45].

[44] A través del Decreto Presidencial No. 06-2019, se aumentó la tasa de cotización entre 4.75 a 5.75 puntos porcentuales, distribuidos de la siguiente forma:
Empleador: 2.5 a 3.5 puntos porcentuales para IVM.
Trabajador: 0.75 puntos porcentuales para IVM.
Estado: 1.5 puntos porcentuales para EM.

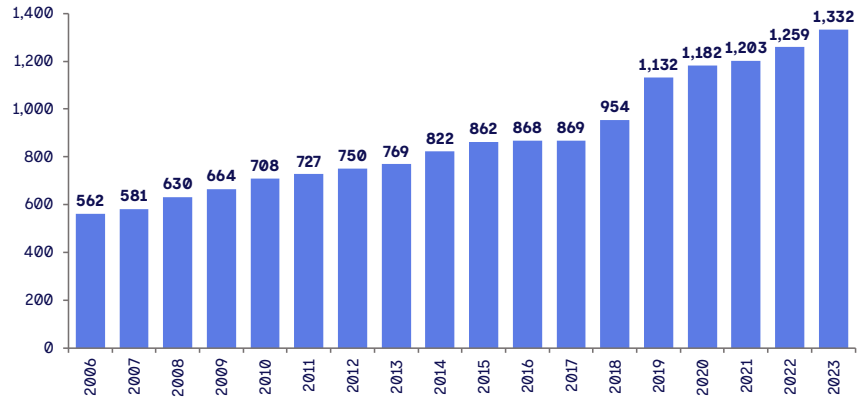
[45] Nicaragua es el tercer país más caro de América Latina en términos de tasas de contribución al seguro de vejez de parte del empleador, y quinto en términos de la tasa total de dicho programa (tasa de su principal programa es de 17.25%, siendo 12.5% del empleador), solo detrás de Brasil (28%, siendo 20% del empleador), Paraguay (23%, siendo 14% del empleador), Uruguay (22.5%, siendo 7.5% del empleador), y Argentina (21.74%, siendo 10.74% del empleador) (Asociación Internacional de Seguridad Social [ISSA, por sus siglas en inglés], 2024). No obstante, estos países tienen poblaciones más envejecidas, con edades promedio que van desde 36.2 años (Uruguay) a 31.3 años (Paraguay). La edad promedio de Nicaragua es de 28.5 años, por lo cual la tasa de contribución debería de ser proporcionalmente menor (World Population Review, 2024).

En particular, estimaciones de Fundación Sin Límites para el Desarrollo Humano (FsL) encuentran que el primer efecto habría agregado a los ingresos cerca de US$104.3 millones en 2019. Sin embargo, el efecto negativo fue significativo, aunque de menor cuantía (al menos en 2019) y podría haber causado la pérdida de cerca de 22 mil empleos solo en 2019. Monetariamente, eso se traduciría en menores ingresos por US$25.2 millones. En el agregado, el efecto total sería positivo en 2019, y eso permitió que las finanzas del INSS no se derrumbaran en ese año. A pesar de ello, el alto costo de la contratación formal sigue incidiendo hasta el presente y probablemente es uno de los motivos detrás del desempeño deficiente de la economía generando empleos formales.

GRÁFICO 4.6

Contribución per cápita de asegurados al INSS

Dólares, anual



Fuente: BCN (2024a; 2024c) y MHCP (2024a).

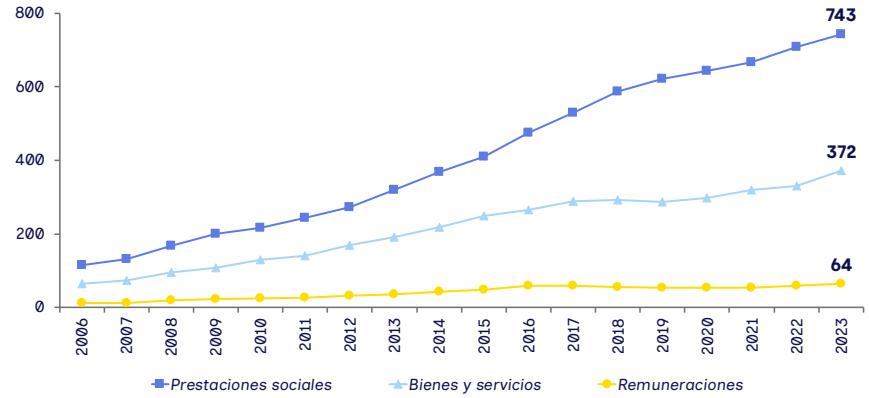
Por el lado del gasto, los tres principales gastos operativos del INSS son las prestaciones sociales (que incluyen los pagos de pensiones), las compras de bienes y servicios (que incorporan los gastos de los pagos por seguros de salud), y las remuneraciones a empleados, en ese orden. En 2023, representaron 62.8 por ciento, 31.4 por ciento y 5.4 por ciento, respectivamente, y estos porcentajes se han mantenido estables en el tiempo[46] (MHCP, 2024a). En el gráfico 4.7 se puede observar cómo ha sido la evolución de estas cuentas, y enfatiza la escala que ha alcanzado los pagos de prestaciones sociales.

[46] Por ejemplo, en 2006 los porcentajes eran 60.1%, 33.8% y 5.9%, respectivamente (BCN, 2024d).

GRÁFICO 4.7

Gastos operativos del INSS

Millones de dólares, anual



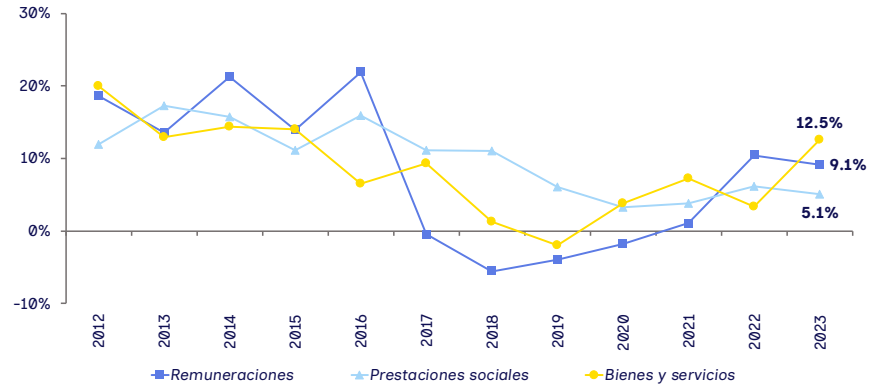
Fuente: BCN (2024c) y MHCP (2024a).

Para el caso de los gastos operativos, la reforma de 2019 también tuvo un impacto importante, porque logró reducir las tasas de crecimiento de los gastos de prestaciones sociales y compra de bienes y servicios[47]. En el gráfico 4.8 se observa que los gastos en prestaciones sociales crecieron en promedio un 13.7 por ciento entre 2012 y 2018. El crecimiento promedio en los últimos 3 años ha sido de 5.6 por ciento, es decir 8.1 pp. pp. menos. Algo similar se registra para la compra de bienes y servicios, el que, no obstante, muestra una tasa de crecimiento en 2023 similar a antes de la reforma (BCN, 2024d; MHCP, 2024a).

GRÁFICO 4.8

Gastos operativos del INSS

Variación anual (porcentaje)



Fuente: BCN (2024c) y MHCP (2024a).

[47] Lo cual fue producto del cambio en el cálculo de nuevas pensiones a través del Decreto Presidencial No. 06-2019, Decreto de reformas al decreto número 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social" de 2019.

Finalmente, el gasto por remuneraciones registró contracciones importantes entre 2017 y 2020, lo cual fue una medida administrativa importante por parte del INSS. No obstante, retomó su crecimiento en 2022 y 2023 por encima de las prestaciones sociales.

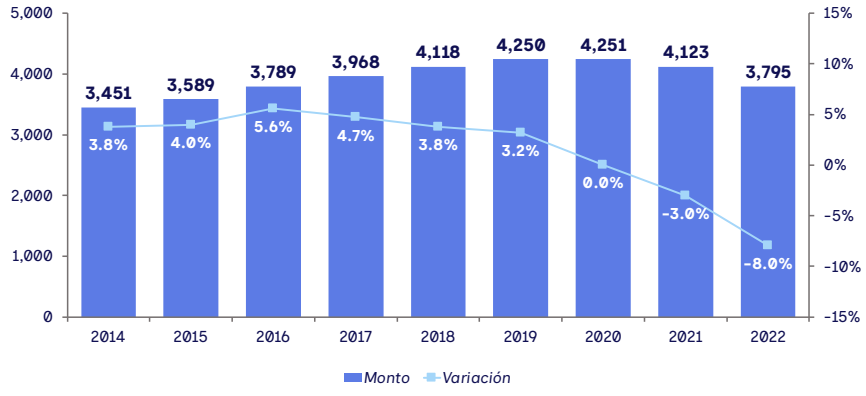
A pesar de que la reforma logra aminorar los crecimientos de los gastos (especialmente del pago de prestaciones sociales, que es el más importante) y evita el colapso de las contribuciones, su efecto no es suficiente para cerrar la brecha financiera.

Además de no alcanzar sus objetivos, la reforma a la seguridad social de 2019 ha generado otra preocupación significativa: la reducción del poder adquisitivo de los pensionados por vejez. Esta reforma afectó la evolución de los pagos a este segmento, y como se observa en el gráfico 4.9[48], los pagos per cápita en términos reales perdieron un 10.7 por ciento de capacidad adquisitiva entre 2020 y 2022 (últimos datos disponibles). Este deterioro incrementa el riesgo de que la pobreza aumente entre los pensionados, un segmento de la población cada vez más vulnerable.

GRÁFICO 4.9

Pensiones de vejez per cápita

Monto (córdobas reales, 2006=100) y variación (porcentaje), anual



Fuente: INSS (2023) e INIDE (2024b).

Esto subraya la importancia de establecer objetivos claros para una reforma a la seguridad social, algo que no ocurrió en la de 2019. Aunque en su legislación se

[48] El gráfico 4.9 se refleja en córdobas reales para capturar mejor el consumo de una canasta de bienes y servicios nacionales.

menciona el objetivo fundamental de la seguridad social[49] y la necesidad de "mejorar el balance financiero del sistema de pensiones y del sistema de salud del instituto", este objetivo carece de claridad respecto a lo que realmente se pretende alcanzar. Además, no se especifica si se consideró el bienestar tanto de los asegurados como de los pensionados en el proceso. En cualquier caso, la reforma implementada no parece estar cerca de mejorar el balance financiero, y como se analizará más adelante, tampoco se anticipa que esto ocurra en los próximos cinco años.

4.3. Diagnóstico exhaustivo de la situación del INSS

Como se señaló en la sección anterior, el principal problema del INSS es el déficit experimentado desde 2013, particularmente a nivel operativo, a pesar de las reformas implementadas en los últimos años. Lejos de mejorar, esta situación se ha agravado con el tiempo, haciendo que el INSS dependa cada vez más de las transferencias gubernamentales para su supervivencia.

Es importante destacar que la sostenibilidad financiera implica más que lograr un superávit financiero temporal. Por ejemplo, análisis previos indican que la reforma implementada y posteriormente anulada en 2018 no habría permitido a la institución alcanzar la sostenibilidad financiera (Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social [FUNIDES], 2018a, 2018b). Aunque dicha reforma habría generado superávits financieros decrecientes desde 2018 hasta 2038, se preveían déficit a partir de 2039 y durante el resto del período de simulación (2039 a 2050). Esto no representaba una solución sostenible para el INSS, ya que simplemente posponía el problema para la siguiente generación, con el agravante de que muchas de las variables importantes se habrían deteriorado. Un claro ejemplo de esto es la razón de cobertura de asegurados a pensionados (número de asegurados por cada

[49] En el Decreto Presidencial No. 06-2019, en los considerandos se menciona que el objetivo fundamental de la seguridad social es garantizar a los asegurados y sus beneficiarios una protección integral en salud y dotarlos de medios de subsistencia en caso de acaecerles las contingencias de invalidez, vejez, muerte, maternidad, enfermedad ocupacional o accidente laboral.

pensionado), que habría disminuido significativamente debido al envejecimiento poblacional proyectado para el país.

La insostenibilidad financiera del INSS es el producto de diversos factores que han acelerado el crecimiento de los gastos más que el de los ingresos, una tendencia que se acentuaría en los próximos años. Por lo tanto, es esencial identificar estos factores para desarrollar una propuesta que promueva un cambio sostenible en la situación actual. Por ello, a continuación, se analizan los factores más relevantes que explican la insostenibilidad financiera de la institución.

4.3.1. Factores históricos

La situación actual del INSS se encuentra influenciada por aspectos históricos y estructurales. Desde su creación, diversas situaciones políticas, sociales, y económicas han contribuido al problema que hoy afecta a la seguridad social en Nicaragua.

Aunque las decisiones y errores históricos no pueden ser revertidos, sí proporcionan lecciones valiosas sobre los errores que no deben repetirse. A continuación, se detallan los principales factores históricos que han contribuido progresivamente al debilitamiento financiero de la seguridad social en el país.

- **Incumplimiento del modelo de primas escalonadas:** El seguro IVM fue creado originalmente como un sistema de prima escalonada. En este tipo de esquema, el tiempo se divide en una serie de períodos de equilibrio, cada uno abarcando varios años. Para cada período, se determina una prima constante que garantice el equilibrio financiero entre los ingresos y los egresos, además de permitir la acumulación de un fondo de reserva. Luego de varios de estos períodos, se debería alcanzar una situación financiera estacionaria.

  Teóricamente, la aplicación del método de primas escalonadas requiere revisiones actuariales periódicas para comparar la evolución proyectada con la realidad, con el fin de analizar y corregir las desviaciones observadas, y así alcanzar la situación estacionaria (Solano, 2019). Sin embargo, en Nicaragua nunca se realizaron las revisiones periódicas necesarias y recomendadas para

mantener una dinámica de sostenibilidad, lo que resultó en un funcionamiento de facto como un modelo de reparto simple.

En este modelo de reparto simple de capitalización colectiva, financiamiento tripartito y pago de pensiones, los ingresos provenientes de los sujetos obligados se distribuyen en el mismo período entre las pensiones de los trabajadores pasivos casi en su totalidad, y el instituto no acumula reservas para futuras pensiones.

Como consecuencia, durante las décadas de los 60 y 70, el seguro IVM no logró acumular las reservas técnicas actuariales al nivel inicialmente previsto para cubrir los compromisos futuros con los asegurados, comprometiendo así la sostenibilidad futura del sistema (Comisión Técnica Interinstitucional [CTI], 2006a).

- **Descapitalización y problemas macroeconómicos en la década de 1980:** Como se discutió anteriormente, en 1979 se creó el SNUS, bajo la dirección del MINSA, que asumió la responsabilidad de todos los servicios de salud, tanto preventivos como curativos, incluidos los de las personas aseguradas. Los hospitales y otros establecimientos destinados a la atención médica del seguro social, de la Junta Nacional y Juntas Locales de Asistencia Social pasaron a ser propiedad del SNUS.

  El problema de esta decisión radica en que estos establecimientos formaban parte de las inversiones realizadas por el INSS utilizando sus reservas técnicas, las cuales no fueron compensado financieramente por el Gobierno[50]. Esto provocó una descapitalización significativa y a la pérdida de reservas técnicas del INSS.

  Además, el INSS comenzó a financiar al MINSA con el porcentaje de las cotizaciones correspondiente a EM (9%), quedándose a cargo únicamente de las ramas de IVM y RP. Como consecuencia, cuando el INSS retomó el

[50] De acuerdo con CTI (2006b), el INSS trasladó al MINSA dos hospitales (Managua y León), tres policlínicas y tres centros de salud, con el compromiso jurídico que el INSS recuperaría el costo de la infraestructura por medio de la cuota técnica. Esto último nunca ocurrió.

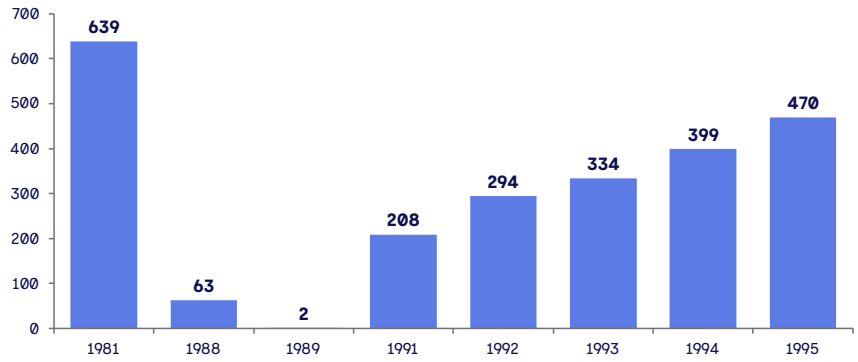
programa de EM en 1993, este comenzó a operar bajo un modelo de separación funcional entre financiamiento y provisión de servicios (Mesa-Lago, 2020). El INSS se encargaba de la recaudación de fondos asignados a salud (financiamiento) y, con ellos, compraba la prestación de una canasta básica de servicios de salud a las IPSS, que se encargaban de suministrar estos servicios a los asegurados y pensionados.

La situación macroeconómica de la década de 1980 también afectó seriamente las reservas del INSS. La hiperinflación de finales de esa época prácticamente eliminó estas reservas, ya que no estaban indexadas al dólar, acumulando pérdidas por el orden de C$636.9 millones (constantes con base en 1992) entre 1981 y 1989 (ver gráfico 4.10). A esto se sumó el hecho de que las cuentas por pagar de las empresas estatales sufrieron un destino similar, reduciendo los activos (e ingresos esperados) de la institución (Mesa-Lago *et al*, 1997).

GRÁFICO 4.10

Reservas técnicas del INSS

Monto (millones de córdobas constantes*, 1992=100), anual



**El factor hiperinflacionario de la época dificulta la conversión a dólares; a pesar de esto, se puede apreciar el comportamiento de las reservas técnicas en dicha época.*
Fuente: Mesa-Lago, et al. (1997).

4.3.2. Factores modificables por parte del INSS

Además de los factores históricos fuera del control del Gobierno, existen una serie de aspectos en los que el INSS tiene la capacidad de intervenir y realizar ajustes para mejorar su sostenibilidad financiera. Entre estos figuran la administración de programas no contributivos, la asignación de pensiones reducidas, la expansión de servicios de salud, y la eficiencia administrativa, entre otros. Estos elementos no solo han contribuido al desbalance financiero del instituto, sino que también presentan

oportunidades para corregir y mejorarla situación dentro del marco de sus atribuciones.

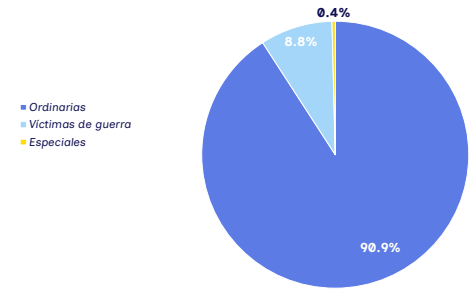
- **Establecimiento de programas no contributivos:** En 1979, la Junta de Gobierno asignó al INSS la responsabilidad de proteger a ciertos sectores de la población no asegurada mediante prestaciones como pensiones, subsidios, y aparatos de prótesis, entre otros. Esta obligación se mantuvo durante toda la década de los 80 y contribuyó significativamente al desbalance financiero de la seguridad social en ese entonces[51].

  Actualmente, dos programas no contributivos de pensiones continúan en funcionamiento: pensiones a víctimas de guerra y pensiones especiales. En 2022, las pensiones de víctimas de guerra y las pensiones especiales representaron el 8.8 por ciento y el 0.4 por ciento del total de personas pensionadas, respectivamente. Además, estas pensiones representaron el 4.2 por ciento y el 0.1 por ciento, respectivamente, del monto de pensiones otorgadas por parte del INSS en el mismo año (ver gráficos 4.11 y 4.12). Estas pensiones son financiadas por los asegurados que son parte de los regímenes integral (3.0 pp. pp.) e IVM-RP (3.25 pp. pp.). En lugar de ser asumidas por el Estado a través del PGR, estas pensiones representan una carga adicional para los contribuyentes.

GRÁFICO 4.11

Distribución de pensiones por régimen

Proporción de personas pensionadas, 2022

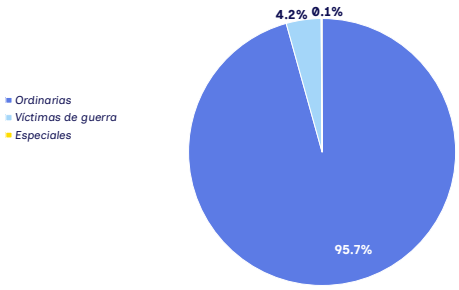


Fuente: INSS (2023).

GRÁFICO 4.12

Distribución de pensiones por régimen

Proporción de monto pagado, 2022



Fuente: INSS (2023).

[51] La distribución de pensionados del INSS para los programas no contributivos (víctimas de guerra y especiales) pasó de ser 0% en 1979 a un máximo de 55.2% del total de pensionados en 1985, y se mantuvo por encima de 50% por el resto de dicha década (Mesa-Lago *et al*. 1997).

- **Otorgamiento de las pensiones reducidas:** Desde 2013, mediante el Decreto Ejecutivo No. 28-2013, se estableció que las personas aseguradas que cumplan 60 años y no alcancen el período de calificación prescrito, pero que hayan cotizado al menos 250 semanas, tendrán derecho a una pensión de vejez reducida proporcional. El establecimiento de este tipo de pensión ha incrementado las prestaciones sociales de la institución, acelerando su desequilibrio financiero. En 2016, el FMI estimó que el costo de esta pensión oscilaba entre el 0.3 y el 0.5 por ciento del PIB, con una tendencia creciente (FMI, 2016).

  Es importante resaltar que se estimó que alrededor de 8,000 personas se beneficiarían de dicha pensión en 2013 (Mesa-Lago, 2020). Sin embargo, para 2022, esta cifra se ha multiplicado casi diez veces, alcanzando 76,452 pensiones reducidas en curso de pago, lo que representa el 23.9 por ciento de las pensiones totales. Además, estas pensiones sumaron un monto de US$75.9 millones en 2022, equivalente al 7.0 por ciento de los ingresos totales del INSS y al 11.4 por ciento de las pensiones pagadas (ver cuadro 4.1).

CUADRO 4.1

Distribución de pensiones proporcionales reducidas

2022

Tipo de pensión	No. de personas	% de no. total de pensiones	Millones de US$	% de ingresos totales	% de monto total pagado
Viudez	4,872	1.5%	2.8	0.3%	0.4%
Orfandad	656	0.2%	0.3	0.0%	0.0%
Vejez	70,924	22.2%	72.8	6.7%	10.9%
Total	**76,452**	**23.9%**	**75.9**	**7.0%**	**11.4%**

Fuente: INSS (2023) y MHCP (2024a).

- **Ampliación de los servicios de salud a los pensionados y a las patologías complejas y costosas:** La extensión de la cobertura a los pensionados y a las patologías complejas ha sido una de las principales causas del acelerado crecimiento en los costos de EM. Desde 2006, la Comisión Interinstitucional creada por el entonces presidente de la República, Enrique Bolaños, concluyó que la tasa de cotización del 8.5 por ciento era insuficiente para financiar la

ampliación de la cobertura de servicios de salud a este tipo de patologías (Mesa-Lago, 2020).

A pesar de estas recomendaciones, en 2007 se extendió la cobertura del programa de EM a estas patologías sin realizar ajustes a la tasa de cotización (Acevedo, 2017). En 2022, se registraron 844,227 personas adscritas al EM, de las cuales el 85.5 por ciento eran personas aseguradas y el 14.5 por ciento personas jubiladas. Esto significa que el número de personas adscritas a EM ha aumentado 50.3 por ciento en el período 2011-2022, a una tasa promedio anual de 4.2 por ciento. Este aumento se explica principalmente por el incremento del número de personas jubiladas en dicho período (112.4%), superior en casi tres veces al aumento experimentado en el número de personas aseguradas adscritas (43.2%) (INSS, 2012; 2023).

Además del aumento en el número de personas adscritas, los costos promedio anuales por persona han aumentado de manera acelerada. La rápida extensión de la cobertura de los afiliados a EM resultó en un crecimiento de los costos totales anuales por afiliado más rápido que en el caso del seguro IVM. Específicamente, entre 2000 y 2016, el costo al año por afiliado aumentó de US$134 a US$352 sin un aumento correspondiente en la cotización (Mesa-Lago, 2020). Esto último es importante porque según cálculos propios, la contribución por asegurado pasó de US$208.4 en el año 2000 (superavitaria) a US$334.5 en 2016 (deficitaria)[52].

Ante el creciente desequilibrio financiero derivado de la ampliación de cobertura y el aumento en el número de beneficiarios, el INSS ha intentado implementar medidas de contención de costos en años recientes. Por ejemplo, entre 2016 y 2017, se reportó una reducción en la lista de medicamentos suministrados en las clínicas previsionales para pensionados (Salazar, 2018), lo que probablemente derivó en que estos financiaran sus medicamentos con

[52] Para ello se utiliza el salario mensual promedio anual de los asegurados (y su acumulado en el año), el tipo de cambio promedio anual, y la tasa de contribución al programa de enfermedad y maternidad, que es de 8.5%.

fondos propios. Sin embargo, estas medidas no han logrado compensar el incremento sostenido de los gastos asociados a la atención médica más compleja y al aumento de la población beneficiaria.

Además, en el último trimestre de 2019, se reportó que al menos tres hospitales en Managua, así como clínicas previsionales y privadas asociadas al INSS, dejaron de atender a pacientes jubilados debido a la falta de rentabilidad económica. Esto provocó que cientos de jubilados fueran trasladados a otras clínicas previsionales, con varios de ellos experimentando más de un traslado en menos de un año. Esto saturó la capacidad de atención de las clínicas restantes, resultando en una atención deficiente, falta de seguimiento a los expedientes de los pacientes y desabastecimiento de medicamentos (Chavarría, 2019).

Asimismo, expertos en salud señalan que la cuota estándar establecida para las clínicas previsionales lleva a una reducción en la frecuencia de los servicios (citas más espaciadas), afecta la calidad de los insumos y pruebas de laboratorios, y resulta en una atención médica de mala calidad (Nicaragua Investiga, 2022). Adicionalmente, se ha informado que las consultas para jubilados pueden rezagarse hasta tres meses y cuando finalmente son atendidos, se limitan a revisiones básicas y a la prescripción de medicamentos genéricos, además de largas filas para recibirlos (Morales, 2022; Expediente Público, 2021). De forma más reciente, se han incrementado nuevamente los reportes de desabastecimiento de medicamentos en las clínicas previsionales del INSS (ver Confidencial, 2024).

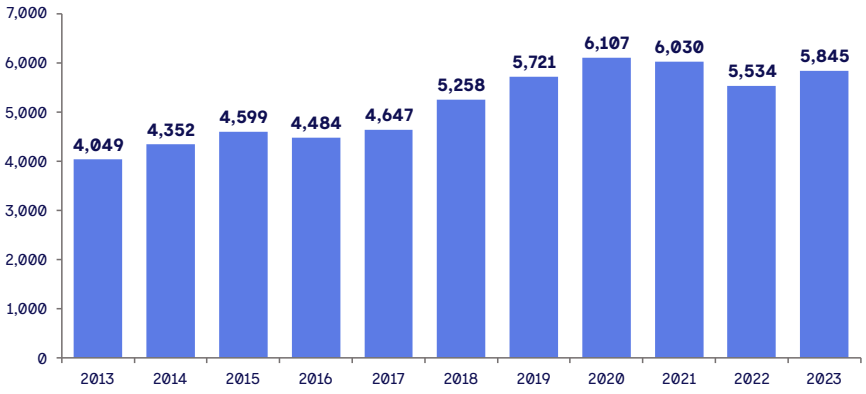
El INSS no proporciona información detallada sobre sus gastos específicos en el seguro de salud. Sin embargo, al analizar los gastos totales en compras de bienes y servicios registrados en los resultados operativos, se puede inferir una aproximación del gasto en salud por asegurado. Según los datos disponibles, el gasto en córdobas constantes por asegurado ha mostrado una tendencia creciente significativa desde 2013, alcanzando su punto máximo en 2020, seguido por una leve disminución en 2021 y 2022, antes de retomar su

crecimiento en 2023 (ver gráfico 4.13[53]). Esta tendencia refleja el impacto del aumento en la cobertura y la complejidad de los servicios de salud ofrecidos, lo que ha incrementado los costos por asegurado a lo largo del tiempo, subrayando la presión financiera que enfrenta el INSS.

GRÁFICO 4.13

Compra de bienes y servicios per cápita

Monto (córdobas reales, 2006=100), anual



Fuente: BCN (2024a; 2024c), MHCP (2024a) e INIDE (2024b).

- **Gastos administrativos excesivos e ineficiencia administrativa:** El INSS ha evidenciado ineficiencias administrativas, reflejadas en indicadores clave de buena gestión, como el porcentaje de gastos administrativos respecto al gasto total y el número de trabajadores por cada mil personas aseguradas. Como se puede ver en el gráfico 4.14, los gastos generales y administrativos del INSS aumentaron gradualmente de 10.4 por ciento de los ingresos por contribuciones sociales en 2011 a 13.6 por ciento en 2018. Aunque estos gastos se redujeron temporalmente al 10.6% en 2020, volvieron a incrementarse hasta alcanzar el 12.8 por ciento en 2022 (INSS, 2012; 2019; 2021; 2023; BCN, 2024c & MHCP, 2024a). Este porcentaje duplica el umbral de 6.5 por ciento establecido en el Reglamento Financiero del INSS (Acuerdo Ministerial 07 de 1983[54]). Además, es

[53] El gráfico 4.13 se refleja en córdobas reales para capturar mejor el consumo de una canasta de bienes y servicios nacionales.

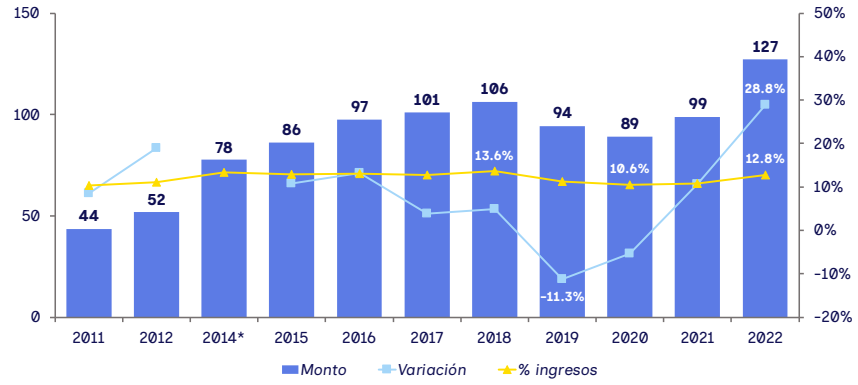
[54] Por el que se aprueba el reglamento financiero del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI).

sumamente preocupante la tendencia de crecimiento pronunciada que reflejan estos gastos desde 2020, hasta crecer casi 30 por ciento en 2022.

GRÁFICO 4.14

Gastos generales y administrativos del INSS

Monto (millones de dólares), variación y proporción de ingresos (porcentaje), anual



*Sin dato disponible para 2013; por tanto, no se puede estimar la variación porcentual en 2014.
Fuente: INSS (2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).

El gasto en remuneraciones a los trabajadores también refleja una tendencia preocupante. En 2023, este gasto ascendió a US$64.2 millones, lo que representa un aumento del 9.1 por ciento en comparación con 2022. Esta partida pasó de representar el 6.4 por ciento del gasto total del INSS en 2011 al 5.3 por ciento en 2023 (MHCP, 2024a). Por su parte, el número de trabajadores del INSS se incrementó 1.67 veces entre 2011 y 2022, pasando de 4.3 a 5.3 trabajadores por cada mil personas aseguradas en el mismo período (ver cuadro 4.2). Este crecimiento anual promedio del 4.8 por ciento en el número de trabajadores del INSS casi duplica la tasa de crecimiento anual promedio de las personas aseguradas, que fue del 2.8 por ciento (INSS, 2012; 2023).

Además, como se aprecia en el cuadro 4.2, los salarios de los trabajadores del INSS han experimentado un crecimiento considerable, con una tasa de crecimiento anual promedio del 2.7 por ciento durante el período 2011-2022. Es importante señalar que los salarios de los trabajadores del INSS no solo han crecido a un ritmo más acelerado, sino que en 2022 fueron tres veces superiores a los salarios promedio de las personas aseguradas (INSS, 2012; 2023). Además, los trabajadores del INSS disfrutan de beneficios adicionales, como dos aguinaldos, lo que incrementa aún más los gastos administrativos del instituto. Un aspecto aún más significativo es que, en virtud de un convenio firmado en

2010 y ratificado en 2012, el INSS complementa las pensiones de sus empleados para garantizar que reciban el 100 por ciento de su salario como pensión (Mesa-Lago, 2020).

CUADRO 4.2

Indicadores administrativos del INSS

2011-2022

Año	Trabajadores del INSS		Personas aseguradas		No. trabajadores INSS x mil personas aseguradas
	Número de personas	Salarios promedios mensuales (US$)	Número de personas	Salarios promedios mensuales (US$)	
2011	2,514	870.5	578,340	297.5	4.3
2012	2,938	884.2	623,458	304.6	4.7
2013	3,084	956.2	673,466	311.6	4.6
2014	3,353	1,066.7	710,071	320.0	4.7
2015	3,686	1,105.5	773,409	324.0	4.8
2016	4,090	1,214.1	857,219	327.9	4.8
2017	4,060	1,216.7	914,196	329.4	4.4
2018	3,797	1,227.1	818,396	344.1	4.6
2019	3,728	1,201.4	735,236	343.7	5.1
2020	3,773	1,165.2	714,465	341.1	5.3
2021	3,960	1,121.8	757,548	348.0	5.2
2022	4,190	1,170.3	787,569	364.5	5.3
Crecimiento promedio anual	**4.8%**	**2.7%**	**2.8%**	**1.9%**	**1.9%**

Fuente: INSS (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023) y BCN (2024c, 2024d).

- **Manejo del fondo de pensiones y de la liquidez:** El modelo de primas escalonadas que inicialmente se había estructurado en el INSS permitiría la creación de un fondo de reservas cuyos retornos contribuirían a la estabilidad del sistema (CTI, 2006a). Sin embargo, debido a los factores históricos previamente mencionados, este modelo no se implementó cómo se había planificado, y la acumulación significativa de reservas solo comenzó a partir de la década de 2000. En 2014, las reservas alcanzaron su punto máximo, llegando a US$424.3 millones (INSS, 2015).

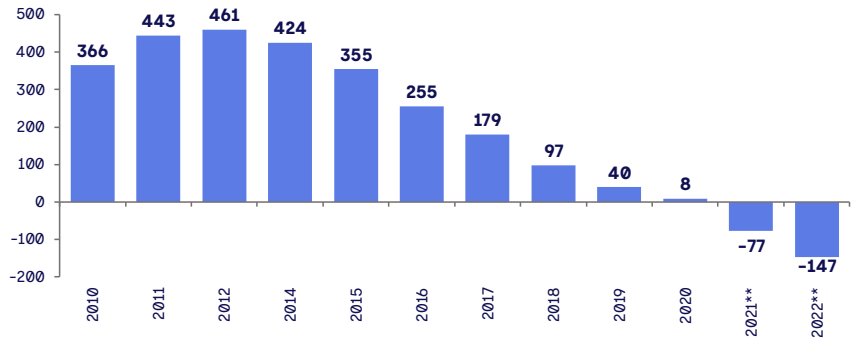
  No obstante, estas reservas empezaron a disminuir a medida que aumentaron los gastos del instituto. El FMI (2017) estimó que este fondo de reserva de activos líquidos se agotaría en 2019, y que se requerirían trasferencias del presupuesto nacional para financiar los déficits hasta 2037. Sin embargo, las reservas líquidas se agotaron efectivamente en 2018, lo que llevó al Gobierno Central a transferir al INSS el equivalente al 1.2 por ciento del PIB en ese año y al 0.6 por ciento del PIB en 2019, según cifras del FMI (2024). En los años

siguientes, se realizaron transferencias equivalentes al 1 por ciento, 0.5 por ciento, y 0.2 por ciento del PIB en 2020, 2021, y 2022, respectivamente[55]. Esta situación también se refleja en las reservas técnicas, que en 2020 eran de solo US$7.9 millones, y se deterioraron aún más en 2021 y 2022, registrando saldos negativos de US$76.7 millones y US$146.7 millones, respectivamente (ver gráfico 4.15) (INSS, 2022; 2023).

GRÁFICO 4.15

Reservas técnicas del INSS

Saldo (millones de dólares), anual*



*Sin dato disponible para 2013.
**Saldo negativo implica un saldo deudor en la cuenta de reservas técnicas del balance general
Fuente: INSS (2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).

Por otro lado, las inversiones del INSS han disminuido considerablemente y se han orientado hacia activos de menor liquidez, lo que ha complicado su capacidad para responder al déficit efectivo que registra anualmente desde 2013. Desde 2012, cuando las inversiones alcanzaron su punto máximo, estas han disminuido a una tasa promedio anual de 10.9% hasta 2022, acumulando una contracción del 64.6 por ciento en ese período (ver cuadro 4.3). Además, la composición del portafolio de inversiones ha cambiado significativamente en los últimos años. En 2011, la mayoría de las inversiones estaban en valores (57.9%) y certificados de depósito (20.2%), mientras que en 2022, el 56 por ciento se encontraba en participaciones, seguido por cuentas de ahorro (18.8%) y fondos hipotecarios (12.3%) (INSS, 2013; 2023).

[55] El FMI (2024) proyecta transferencias del Gobierno al INSS equivalentes en promedio a 0.36 por ciento del PIB para el período 2023-2028.

La liquidación de los instrumentos más líquidos (valores y certificados de depósito) se ha utilizado para financiar el déficit efectivo del INSS, incrementando la participación de instrumentos de menor liquidez como participaciones, préstamos y fondos hipotecarios (Mesa-Lago, 2020). Esto ha dejado al instituto con menos instrumentos de bajo riesgo y alta liquidez, comprometiendo su capacidad para garantizar la liquidez necesaria y responder a los problemas financieros actuales.

Además, Mesa-Lago (2020) destaca la falta de transparencia sobre el rendimiento de la cartera de inversiones en general y de los instrumentos individuales en particular, a pesar de que diversas organizaciones, incluido el FMI, han solicitado la publicación de esta información. Estos datos son cruciales para evaluar la eficiencia de las inversiones del INSS.

CUADRO 4.3

Portafolio de inversiones del INSS

Saldo (millones de dólares) 2011-2022

Año	Saldo	Distribución (%)					
		Valores	Certificados de depósito	Fondo hipotecario	Cuentas de ahorro	Préstamos	Participaciones
2011	607.2	57.9%	20.2%	3.9%	6.1%	8.5%	3.5%
2012	618.2	68.1%	7.7%	1.9%	1.7%	16.0%	4.6%
2013	579.0	56.8%	6.3%	3.0%	5.0%	19.2%	9.7%
2014	524.3	43.5%	0.7%	4.0%	12.4%	24.9%	14.4%
2015	470.1	35.3%	0.0%	5.6%	7.5%	27.3%	24.3%
2016	411.9	18.6%	0.0%	6.7%	9.0%	28.5%	37.2%
2017	325.9	6.2%	0.0%	9.7%	1.4%	26.1%	56.7%
2018	312.5	2.3%	0.0%	10.3%	8.5%	19.5%	59.4%
2019	246.1	2.9%	0.0%	12.6%	11.8%	18.3%	54.4%
2020	246.6	2.9%	0.0%	12.0%	23.2%	13.4%	48.5%
2021	218.7	4.1%	0.0%	12.9%	17.3%	9.8%	55.9%
2022	218.7	4.1%	0.0%	12.3%	18.8%	8.9%	56.0%

Fuente: INSS (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).

- **Aumento en la esperanza de vida.** En la cohorte 2020-2025, se estima que la esperanza de vida de Nicaragua es de 76.6 años, lo que significa que los nicaragüenses vivirán, en promedio, 16.6 años más allá de la edad de retiro actualmente establecida. Según el Banco Mundial (2020), esto representa un aumento de 12 años desde 1990, cuando la esperanza de vida al nacer era de 64 años. Este incremento tiene serias implicaciones financieras para el INSS, ya

que la edad de retiro se ha mantenido sin cambios durante 60 años, lo que resulta en más años en los que el trabajador recibe pensiones sin un aumento proporcional en sus contribuciones.

Además, el envejecimiento de la población implicará un aumento significativo en los gastos de atención en salud. Las enfermedades crónicas, degenerativas, catastróficas y/o terminales se volverán más comunes, lo que incrementará aún más los costos asociados. A medida que el país se desarrolla, se espera una transición epidemiológica: las enfermedades predominantes en países en desarrollo serán reemplazadas progresivamente por enfermedades típicas de países desarrollados, como enfermedades cardiovasculares, tumores y cáncer, las cuales son significativamente más costosas de tratar (Mesa-Lago, 2012).

4.3.3. Factores relacionados a la estructura económica

Finalmente, existen dos factores estructurales, determinados por la base económica del país, que están más allá del control directo del INSS, pero que son fundamentales para comprender la sostenibilidad financiera a largo plazo. Aunque estos factores no pueden ser directamente modificados a través de políticas o reformas implementadas por el INSS, su evolución puede tener un impacto crucial en las finanzas del instituto. Estos factores afectan significativamente la cobertura de los asegurados y el pago de pensiones, especialmente en el futuro.

- **Limitaciones en la base fiscal de las contribuciones: cobertura de asegurados y salarios**: Los ingresos por contribuciones del INSS dependen de dos variables clave: la cobertura de asegurados y los salarios. Nicaragua presenta una de las coberturas de asegurados más bajas de la región, lo que impide que el INSS mantenga un número adecuado de contribuyentes. Esta baja cobertura se debe en gran medida a la alta tasa de informalidad laboral en el país. Según la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) (2020), en 2019 el 74.5 por ciento de los trabajadores en Nicaragua se encontraba en la informalidad laboral. Este porcentaje es aún mayor en las áreas rurales (81.1%) en comparación con las áreas urbanas (69.1%), y es mayor en mujeres (78.1%) que en hombres (72.2%).

La alta tasa de informalidad dificulta la expansión de la cobertura, principalmente debido al elevado costo que representa para los trabajadores independientes integrarse al régimen facultativo integral, sobre todo tras el aumento de las tasas de contribución impuesto por la reforma a la seguridad social de 2019.

Además, los bajos salarios también limitan las contribuciones al INSS. Según datos del INSS (2023), en 2022 el 51.7% de los asegurados recibía salarios menores o iguales a C$10 mil[56] en 2022. Además, el salario promedio nominal de los asegurados fue de US$418.3 en junio 2024, mientras que el salario promedio real fue de US$128.4 (BCN, 2024d). Estos bajos salarios implican menores contribuciones al INSS, reduciendo el resultado financiero anual y los ingresos del fondo de reserva. Esta situación refleja la baja productividad que caracteriza a la economía del país, y la estructura del mercado laboral, con sus salarios precarios, vuelve insostenibles los gastos del INSS (Álvarez, 2018).

- **Envejecimiento poblacional:** Las proyecciones actuales indican que Nicaragua enfrenta un inevitable envejecimiento poblacional, lo que agravará el desequilibrio financiero y actuarial del INSS. Según datos del INIDE (2012, 2024a), la población de 60 años o más aumentó del 6.3 por ciento de la población total en 2011 al 9.2 por ciento en 2022, con una tasa de crecimiento promedio anual del 5.1 por ciento. Durante el período 2011-2020, la población en este grupo etario creció un 51.1 por ciento, y se proyecta que para 2090 este segmento representará el 33.3 por ciento de la población total (Mesa-Lago, 2020).

  A medida que esta cohorte de adultos mayores se expanda, el número de jubilados y pensionados aumentará, mientras que la cohorte productiva (15 a 59 años) se reducirá. Por ejemplo, la razón de asegurados por pensionado en el

[56] US$278.8 con el tipo de cambio oficial promedio de 2022.

sistema de IVM pasó de 5.6 en 2011 a 4.6 en 2015, y se proyecta que esta relación caerá de 7.8 a 2.7 entre 2015 y 2050 (Mesa-Lago, 2020). Este envejecimiento poblacional plantea serios desafíos para la sostenibilidad del sistema de pensiones.

- **Migración**: La crisis sociopolítica y económica ha provocado la crisis migratoria de mayor magnitud en la historia del país, siendo Estados Unidos el principal destino de los migrantes nicaragüenses. Esta ola migratoria no solo inflaría artificialmente la cobertura de la seguridad social en Nicaragua mediante la reducción de la PEA (como se discutió en la *sección 3.3*), sino que también agravaría las perspectivas de sostenibilidad financiera del INSS en un contexto de envejecimiento poblacional (discutido en el párrafo anterior).

  En 2020, se registraron 3.4 mil llegadas irregulares de nicaragüenses a Estados Unidos[57], cifra que aumentó a 87.6 mil en 2021, un incremento de 25 veces. En 2022, el número de migrantes nicaragüenses que llegaron a Estados Unidos de forma irregular alcanzó un pico de 217,100, un aumento del 147.9% respecto al año anterior. Aunque en 2023 el número de migrantes descendió a 79,600, una caída anual del 63.4%, los datos más recientes muestran una aceleración de la migración en 2024, con 55,900 llegadas irregulares a Estados Unidos hasta julio, un 60.6% más que en el mismo período de 2023 (DHS, 2024a). Los flujos migratorios mensuales para estos años se pueden ver en el gráfico 4.16.

  Sin embargo, en junio de 2024, el presidente Biden ordenó la suspensión temporal de la mayoría de las solicitudes de asilo en la frontera sur cuando el promedio semanal de cruces no autorizados superó los 2,500 casos[58]. Esto podría llevar a una desaceleración en la migración en los próximos meses (Martínez-Beltrán, 2024).

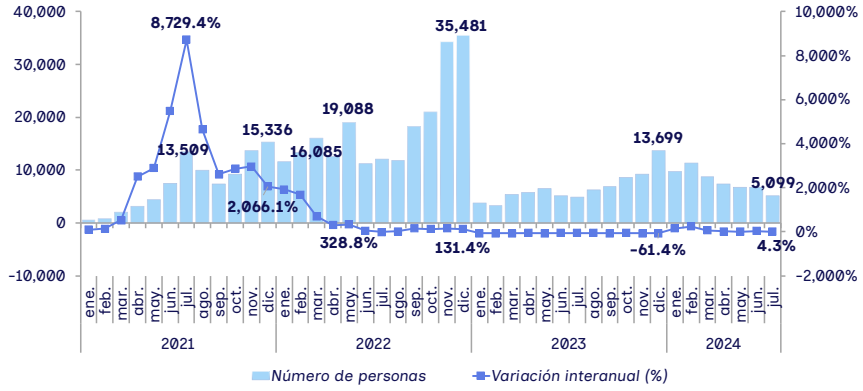
[57] De acuerdo con datos del Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés), los encuentros con migrantes irregulares en la frontera se clasifican en aprehensiones, expulsiones e inadmisibles (DHS, 2024b)

[58] La medida entró en vigor de inmediato, afectando a los migrantes sin autorización, excepto en casos excepcionales, quienes serán expulsados rápidamente (Martínez-Beltrán, 2024)

GRÁFICO 4.16

Migración irregular de nicaragüenses a EE. UU.

Número de personas y variación interanual (porcentaje), mensual



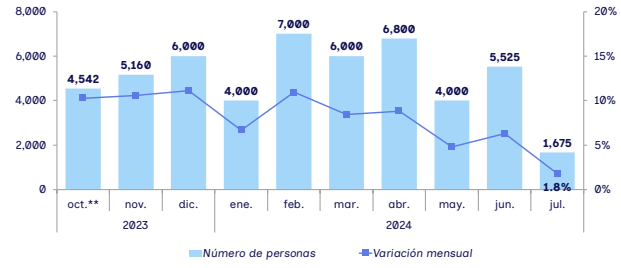
Fuente: DHS (2024a).

A la migración irregular se debe sumar el número de nicaragüenses que han llegado a Estados Unidos bajo el Parole Humanitario. Desde que comenzó el programa en enero de 2023 hasta julio de 2024, se han aprobado 95,000 solicitudes de nicaragüenses, y de estas, 90,000 personas han llegado efectivamente a Estados Unidos bajo este programa, lo que muestra una alta tasa de utilización. En 2023, se registraron 60,000 aprobaciones y 53,000 arribos (DHS, 2024c; 2024d). Sin embargo, los gráficos 4.17 y 4.18 muestran una desaceleración en las aprobaciones y arribos en julio de 2024. Esta disminución podría acentuarse en agosto debido a la suspensión temporal del programa a principios de ese mes[59]. No obstante, es probable que las cifras se recuperen a partir de septiembre, tras la reanudación del programa a finales de agosto[60].

GRÁFICO 4.17

Nicaragüenses aprobados para el Parole Humanitario

Número de personas* y variación (porcentaje), mensual

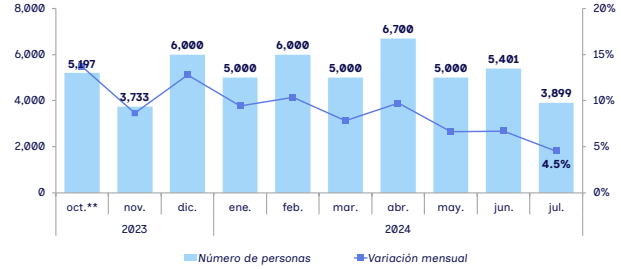


*Aproximado.
**Primer mes con detalle de cifras por nacionalidad confiablesdesde el inicio del programa.
Fuente: DHS (2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i, 2024j, 2024k, 2024l).

GRÁFICO 4.18

Nicaragüenses arribados a EE. UU. bajo Parole Humanitario

Número de personas* y variación (porcentaje), mensual



*Aproximado.
**Primer mes con detalle de cifras por nacionalidad confiablesdesde el inicio del programa.
Fuente: DHS (2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i, 2024j, 2024k, 2024l).

[59] Véase La Prensa (2024a).
[60] Véase La Prensa (2024b).

5.Perspectivas de la seguridad social

En la presente sección se analizan las perspectivas de la seguridad social de Nicaragua. En esta se realiza una proyección del balance financiero de la seguridad social, considerando la situación actual y los factores analizados en la sección anterior. Posteriormente, se discute de forma breve el impacto que implican dichos resultados sobre las finanzas públicas.

5.1. Proyección y escenarios quinquenales 2024-2028

Considerando el diagnóstico de la situación actual de la seguridad social, y el contexto macroeconómico de Nicaragua, se realizó un ejercicio de proyección del balance financiero del INSS para el período 2024-2028. Este ejercicio es válido a corto plazo y asume que no habrá cambios radicales en la estructura económica del país ni en los principales parámetros de la política actual del INSS. Sin embargo, se han considerado diversos escenarios que contemplan variables con alta probabilidad de experimentar cambios en los próximos cinco años.

Es importante destacar que esta proyección está enfocada en un horizonte de cinco años, por lo que no se trata de un ejercicio óptimo para explorar un amplio rango de posibles escenarios y políticas. Para un análisis más exhaustivo, sería necesaria una modelación actuarial que incorpore la evolución poblacional y laboral del país, además de variables económicas y paramétricas a nivel del INSS, junto con los cambios de comportamiento que estas podrían inducir, y que se ejecute a lo largo de un período más extenso[61].

[61] El último estudio actuarial elaborado por el INSS fue Troncoso Consulting Group, Inc. (2009). En este estudio se preveía que las reservas del INSS se agotarían en 2018, y se entraría en una situación de insolvencia en 2019. Dicho estudio propuso una serie de recomendaciones, como incrementar la tasa de cotización, aumentar la edad de jubilación a 65 años, incrementar la barrera de acceso al seguro de vejez en términos del mínimo de semanas cotizadas, reducir las futuras pensiones cambiando su fórmula de cálculo, entre otras. La reforma de 2013 retomó algunas de estas recomendaciones, dejando fuera no obstante la del aumento de la edad de jubilación.

La proyección se basa en un supuesto fundamental: las transferencias gubernamentales no se consideran parte de la capacidad del INSS para generar ingresos, por lo que el resultado operativo y el balance excluyen dichas transferencias. Visto de otra forma, la proyección refleja los montos aproximados que el Gobierno deberá transferir al INSS para garantizar su funcionamiento. Además, se analiza la tendencia de estos pagos, mostrando si el INSS logra estabilizar sus operaciones o si continúa profundizando su crisis.

Dada la variabilidad respecto a la trayectoria de las principales variables que determinan los resultados financieros, se construyeron tres escenarios financieros. El primero sería el escenario base, el cual, de acuerdo con el análisis de FsL es el más probable. El segundo escenario presenta una situación en la que las variables evolucionan favorablemente para mejorar el resultado del INSS. Finalmente, se plantea un escenario negativo, que refleja un contexto macroeconómico y poblacional adverso. A continuación, se describen cada uno de estos escenarios, cuyos parámetros se pueden comparar en el cuadro 5.1.

CUADRO 5.1

Paramétros para la modelación

Variable	Escenarios		
	Base	Positivo	Negativo
PIB real (crecimiento anual 2025-2028)	2.5%	4.0%	1.0%
Elasticidad empleo a producción	58.0%	82.0%	9.0%
Gastos operativos (% de contribuciones)			
-Remuneración a empleados	6.0%	6.0%	6.0%
-Compra de bienes y servicios	34.7%	34.7%	34.7%
-Transferencias	0.07%	0.07%	0.07%
-Otros gastos	0.11%	0.11%	0.11%
Prestaciones sociales (variación anual)	+0.4 pp. pp.	-0.375 pp. pp.	+0.8 pp. pp.
Inversión (crecimiento ANANF)	2.0%	2.0%	2.0%

Fuente: Elaboración propia.

Los supuestos macroeconómicos son cruciales, pues influyen en la capacidad de la economía de generar empleos formales y determinan la tasa a la que los pagos a los asegurados se ajustan en términos reales (efecto inflacionario). En el escenario base,

se utiliza un crecimiento económico de 2.5 por ciento[62], y una inflación estimada en 5.5 por ciento, cifra que se mantiene constante en los demás escenarios. En el escenario positivo, se proyecta un crecimiento del PIB del 4 por ciento, mientras que en el escenario negativo la producción aumentaría solo un 1 por ciento anual.

Para el cálculo de las contribuciones sociales, principal fuente de ingresos del INSS, el escenario base utiliza la elasticidad del empleo[63] con respecto a la producción (es decir, la tasa de crecimiento del empleo formal ante una tasa de crecimiento unitaria del PIB). Esta elasticidad se estableció en 58 por ciento, basada en promedios históricos. Es importante destacar que la tasa de contribución se mantiene constante en todos los escenarios. En los otros dos escenarios, se utilizan elasticidades mayores (escenario positivo: 82%) y menores (escenario negativo: 9%).

En cuanto a los gastos operativos y de inversión, se asume que todos los gastos, excepto las prestaciones sociales, están relacionados proporcionalmente con las contribuciones sociales. Este supuesto considera que un aumento (o disminución) en las contribuciones sociales se reflejará en pagos proporcionales en salud y administración para gestionar la base de asegurados. No hay diferencias de parámetros de proporcionalidad entre los escenarios.

El gasto de inversión, clasificado en el balance como Adquisición Neta de Activos No Financieros (ANANF), se supone que crece a 2 por ciento anual. Este es un número conservador, que aproxima el comportamiento reciente del INSS en temas de inversión.

Finalmente, el gasto más importante de todos es el de prestaciones sociales, cuyo crecimiento en los próximos cinco años dependerá de la interacción entre la inflación ((que reduce su tasa de crecimiento) y el envejecimiento de la población (que la incrementa). En el escenario base, se parte de un crecimiento del 7 por ciento en 2024,

[62] Excepto para 2024 que es de 2.8% para todos los escenarios. Esta es la tasa de crecimiento proyectada por FsL en su actualización más reciente, llevada a cabo en julio (para mayores detalles sobre esta proyección, ver *Informe de Coyuntura de Nicaragua, agosto 2024*.
[63] Indica la tasa porcentual de crecimiento en el empleo debido a un aumento marginal en otra variable económica relevante (en el caso de este estudio, el PIB) (Kato, 2004).

que aumentará progresivamente debido a un leve incremento en el número de pensionados, especialmente de vejez. En el escenario positivo, el efecto de la inflación predomina sobre el aumento de la población jubilada, mientras que, en el escenario negativo, el impacto del aumento de pensionados es más pronunciado que en el escenario base.

Resultados

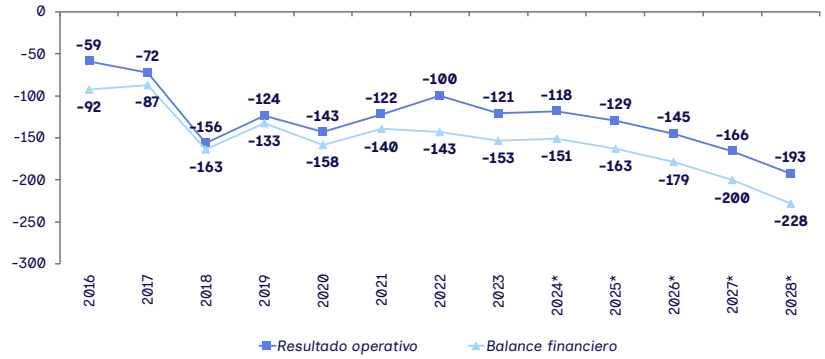
En el escenario base, la proyección indica un continuo deterioro del resultado financiero del INSS (sin considerar transferencias), tal como se observa en el gráfico 5.1. El crecimiento económico proyectado no es suficiente para generar un número significativo de empleos formales que estimulen las contribuciones sociales. Al mismo tiempo, el incremento en las prestaciones sociales ejerce una presión creciente sobre el balance financiero del instituto.

Esta situación claramente agrava la crisis del INSS y sugiere que las transferencias del Gobierno a través del PGR tendrán que incrementarse. Para 2028, se estima que estos pagos podrían alcanzar aproximadamente CS$8,358 millones, lo que equivale a alrededor de US$230 millones.

GRÁFICO 5.1

Situación financiera del INSS: Escenario Base

Saldo (millones de dólares), anual



*Estimación Fundación Sin Límites.
Fuente: MHCP (2024a) y Fundación Sin Límites.

En el escenario positivo (ver gráfico 5.2), se observa una reactivación del mercado laboral que permite a la economía generar una mayor cantidad de empleos formales por cada punto de crecimiento económico, lo que acelera el incremento de las contribuciones sociales. Además, el crecimiento de las pensiones se desacelera debido

al congelamiento de estas, dado que se asume que el tipo de cambio se mantiene fijo. Como resultado, el déficit financiero comienza a reducirse gradualmente.

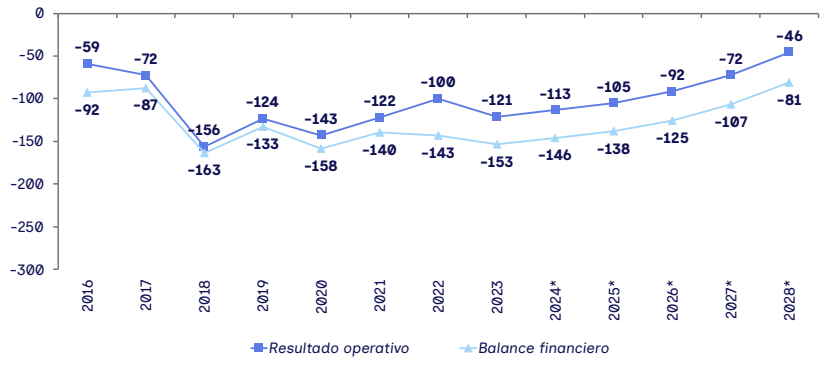
Sin embargo, al final de los cinco años, tanto el resultado operativo como el balance (ambos sin considerar transferencias) siguen siendo negativos, con un monto en córdobas similar al registrado antes de la crisis sociopolítica. Esto es preocupante, ya que este escenario es significativamente favorable para el INSS, pero aun así no logra resolver su problema financiero[64]. Esta preocupación es comprensible, dado que en este escenario positivo no se abordan las causas subyacentes de la problemática del INSS, tal como se discutió anteriormente.

Es importante hacer una advertencia sobre los límites de este ejercicio de proyección: no se deben extrapolar las tendencias observadas en estos escenarios más allá de los cinco años estudiados. La proyección presentada no es un estudio actuarial y muchos de los supuestos utilizados (que en este escenario son de baja probabilidad y excesivamente optimistas) cambiarán drásticamente en un período más largo, especialmente debido al envejecimiento poblacional.

GRÁFICO 5.2

Situación financiera del INSS: Escenario Positivo

Saldo (millones de dólares), anual



*Estimación Fundación Sin Límites.
Fuente: MHCP (2024a) y Fundación Sin Límites.

Como era de esperarse, el déficit financiero aumenta significativamente en el escenario negativo, como se muestra en el gráfico 5.3. En este escenario, el

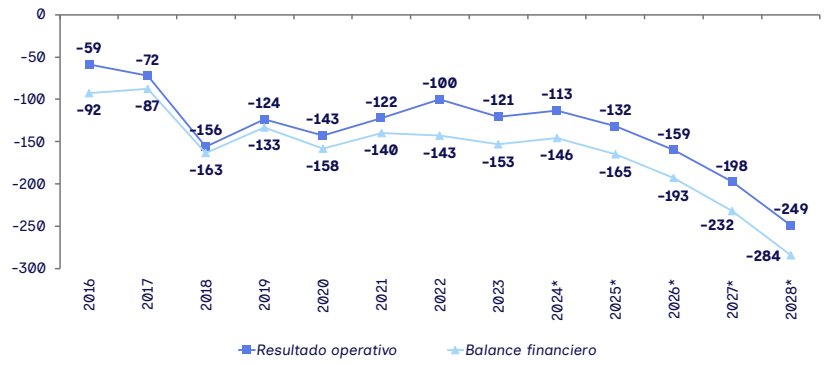
[64] Esto sin mencionar que es poco probable que se cumplan los supuestos utilizados en dicho escenario positivo y tampoco que se mantengan a largo plazo (especialmente el crecimiento desacelerado de los pagos de pensiones, por el envejecimiento poblacional proyectado a futuro).

crecimiento económico es extremadamente bajo (aunque positivo), y la capacidad de crear nuevos empleos formales se ve seriamente afectada, de manera desproporcionada respecto a la reducción en la tasa de crecimiento económico en comparación con los otros escenarios.

GRÁFICO 5.3

Situación financiera del INSS: Escenario Negativo

Saldo (millones de dólares), anual



*Estimación Fundación Sin Límites.
Fuente: MHCP (2024a) y Fundación Sin Límites.

En una dinámica como la descrita, es probable que el Gobierno se vea obligado, al igual que en 2019, a implementar una reforma de emergencia en la seguridad social. Sin embargo, una reforma es necesaria en cualquiera de los escenarios, y debe ser realizada con mayor cuidado para evitar que sea una solución provisional, como parece haber sido el caso de la reforma de 2019.

Las reformas de emergencia planificadas deficientemente consumen tiempo valioso, especialmente considerando el envejecimiento poblacional proyectado para la próxima década. Además, reducen la confianza de la población potencialmente cotizante, lo que crea desincentivos para la formalización del empleo. También pueden llevar a la modificación de parámetros a niveles que dificultan su utilización en una futura reforma bien planificada, como es el caso de la tasa de contribución, que se encuentra en un nivel tan elevado que será difícil de ajustar nuevamente en una reforma futura.

5.2. Implicaciones para las finanzas públicas

El creciente déficit del INSS tiene un impacto significativo en las finanzas públicas del Gobierno. En 2022, el FMI (2023) señaló que la deteriorada situación financiera del INSS ha sido uno de los principales factores que han contribuido al aumento del déficit del Sector Público No Financiero (SPNF). Desde 2013 hasta 2022, el Gobierno ha asumido la cobertura de los déficits del INSS principalmente a través del pago de la deuda histórica y continúa haciéndolo mediante nuevas partidas presupuestarias en el Presupuesto General de la República (PGR), como se discutió en la *sección 4.1*.

Sin embargo, según las proyecciones del balance financiero 2024-2028 presentadas anteriormente, el INSS seguirá registrando un déficit financiero que necesitará ser financiado por el Gobierno. El FMI (2024) respalda esta perspectiva en su más reciente consulta del artículo IV (realizada en 2023), en la cual concluye que las transferencias del Gobierno deberán mantenerse para cubrir los déficits del INSS, al menos en el mediano plazo. En 2017, el FMI estimó que serían necesarias transferencias presupuestarias para financiar los déficits del INSS hasta 2037; no obstante, con el aumento del déficit y la baja efectividad de la reforma de 2019, ahora estima que este período podría extenderse aún más (FMI, 2017a; 2024).

El FMI (2024) proyecta un deterioro gradual de la posición fiscal de Nicaragua a mediano plazo. Uno de los factores más importantes que contribuyen a este deterioro es el alto gasto asociado a financiar el persistente déficit del INSS. El Fondo argumenta que el déficit no se ha reducido, en parte, debido a la falta de implementación de algunas reformas inicialmente anunciadas, como el aumento en el número mínimo de contribuciones para recibir una pensión reducida y las reducciones en las pensiones mínimas.

En resumen, con los resultados presentados y el diagnóstico realizado, es evidente que el INSS representa uno de los principales problemas macroeconómicos del país. Además, está afectando al resto del sector público, y esta situación probablemente empeorará en las próximas décadas. Por lo tanto, es fundamental retomar el tema de qué reformas son necesarias para revertir esta situación.

6. Recomendaciones para una reforma integral y sostenible del INSS

Dada la situación actual del sistema de seguridad social en Nicaragua, especialmente su insostenibilidad financiera, la necesidad de una reforma es fundamental tanto para la estabilidad fiscal del SPNF como para la población, que depende de estos servicios para la atención en salud, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Esta sección ofrece una aproximación a los principales hitos a considerar en el diseño de una reforma del INSS.

6.1. Prerrequisitos para una reforma a la seguridad social

Antes de abordar las consideraciones específicas para la reforma, es esencial establecer una serie de condiciones o prerrequisitos básicos para su éxito. Sin estos prerrequisitos, la probabilidad de fracaso de una reforma, por muy técnicamente correcta que sea, aumenta significativamente.

- **Diálogo social y político:** Un diálogo social y político amplio es indispensable para diseñar, revisar y consensuar la reforma a la seguridad social. Es crucial que en este diálogo participen representantes del Gobierno, empresarios, cámaras, sindicatos independientes, sociedad civil y expertos en la materia. La reforma no solo debe ser técnicamente viable, sino también políticamente factible, contando con el consenso de todas las fuerzas políticas, tanto afines como no afines al Gobierno de turno. Esta condición es crítica para evitar los errores del pasado, como la reforma unilateral y sin diálogo de 2018, que tuvo consecuencias significativas. Este prerrequisito es inexistente en la actualidad con el actual gobierno, y será necesario el retorno de la democracia al país para su implementación. Por ello, cualquier reforma a la seguridad social que tenga lugar en un futuro cercano se impondría a la fuerza y no contaría con el balance social requerido para que maximice su utilidad para la nación.

- **Transparencia del sistema**. La confianza en el sistema de pensiones está directamente relacionada con el nivel de conocimiento que la población tiene sobre él. El INSS debe extender la publicación de indicadores financieros clave que actualmente no se divulgan, como el destino de las reservas técnicas y el rendimiento real de las inversiones. Además, se debe mejorar la transparencia en las estadísticas de salud publicadas tanto por el INSS como por el MINSA, incluyendo datos más detallados sobre la cobertura y atención brindada. Este aumento en la transparencia ayudaría a generar mayor confianza en el sistema y permitiría un análisis más riguroso de las posibles reformas.

  Además, como menciona Mesa-Lago (2020), la confianza en el sistema aumenta en la medida en que mejora el conocimiento de la población sobre el sistema de seguridad social. Es por ello que es recomendable la implementación de campañas de comunicación, utilizando diversos medios acordes con los principales mecanismos con que se informan los ciudadanos a nivel regional y nacional.

- **Evaluación actuarial y simulación del sistema.** Un prerrequisito adicional antes de la reforma es un análisis actuarial integral que permita conocer la situación actual del INSS, además de analizar las propuestas de reforma realizadas.

  La mayoría de las reformas que se han realizado al sistema de seguridad nacional no cuentan con un estudio actuarial que soporte las medidas implementadas, incluyendo las reformas realizadas en la última década, detalladas en la sección 2 del presente documento. Mientras que, en la década de 1990, se realizaron tres estudios actuariales[65], y el más reciente data de 2009.

[65] Según Mesa-Lago et al. (199), en 1991 el Gobierno de Violeta Barrios solicitó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llevar a cabo un estudio actuarial para conocer la sostenibilidad del INSS (el cual en ese momento todavía contenía las políticas de bienestar social y por lo tanto se llamaba INSSBI). La OIT proveyó una serie de recomendaciones, incluyendo la necesidad del ajuste al alza de la tasa de contribución, las cuales no se llevaron a cabo. Posteriormente, en 1995 el propio INSS llevó a cabo un estudio actuarial para 1995-2015, llegando a similares conclusiones que el estudio de la OIT, especialmente la necesidad de aumentar la prima del sistema de reparto

Actualmente, no hay un estudio actuarial publicado que proyecte la solvencia del INSS para los próximos años. El estudio actuarial tiene como fin evaluar cada parámetro (ej. edad de retiro, período de cotización, semanas para cálculo de salario base, tasa de reemplazo, entre otros) y el impacto que estas modificaciones tendrían en las finanzas de la institución orientándola hacia la sostenibilidad.

Algunos aspectos claves que debería de incluir la evaluación actuarial del sistema incluyen la evaluación paramétrica (edad de retiro, tasa de cotización), el impacto de las pensiones reducidas, la situación de las reservas técnicas y las inversiones y el financiamiento del programa de EM.

- **Definición de los principios y objetivos de la reforma.** Un prerrequisito final de la reforma es el establecimiento de los principios y objetivos que definirán su alcance desde la etapa inicial del proceso. Esto incluye definir una estrategia clara para lograr los resultados esperados, lo que facilitará el diálogo y el consenso entre las partes interesadas. Entre los principios a considerar se encuentran la sostenibilidad financiera y actuarial del INSS, el aumento de la cobertura de la PEA y la mejora de la eficiencia administrativa y financiera del instituto.

  Considerando la situación del sistema de seguridad social nicaragüense, los principios que podría considerarse para la reforma pueden estar orientados a garantizar la sostenibilidad financiera y actuarial del INSS, aumentar la cobertura de la PEA, e incrementar su eficiencia administrativa-financiera. Un ejemplo de la aplicación de este prerrequisito se observa en el caso de Suecia, el cual se explica brevemente a continuación.

(es decir, la tasa de contribución de los asegurados). Finalmente, en 1997 la Fundación Friedrich Ebert realizó una nueva valuación actuarial, para el período 1997-2020. Igual que los estudios actuariales previos, la tasa de contribución debería aumentarse paulatinamente en diversos períodos.

RECUADRO 2. LA REFORMA DEL SISTEMA SUECO DE PENSIONES

En la década de los 90, Suecia reformó su sistema de pensiones, transformándolo de un sistema tradicional de reparto a uno mixto. Este nuevo modelo combina un sistema de cuentas nocionales[66] con un sistema de capitalización[67] a través de cuentas financieras individuales, fusionando los beneficios de un sistema de reparto con los de uno de capitalización individual (Boado-Penas, 2021).

Proceso de Reforma y Consenso Político

La necesidad de esta reforma se hizo evidente tras una profunda recesión económica, durante la cual las contribuciones al sistema cayeron cerca de un 10 por ciento (Palmer, 2000). Un factor clave para el éxito de la reforma fue el consenso político logrado. En 1992, el gobierno recién electo formó el Grupo de Trabajo de Pensiones, que incluyó a representantes de todos los partidos en el Parlamento y a expertos en la materia. Este grupo trabajó en un consenso sobre los principios fundamentales de la reforma, que fueron debatidos públicamente desde finales de 1992, resultando en la legislación correspondiente en junio de 1994.

Objetivos Principales de la Reforma

La reforma sueca se basó en cuatro objetivos clave (Palmer, 2000):

[66] Un sistema de cuentas nocionales es un sistema de pensiones donde las contribuciones reales del trabajador se registran en una cuenta virtual o "nocional". Aunque estas cuentas no contienen dinero real ni se invierten en mercados financieros, se les aplica un interés teórico determinado por el sistema, basado en factores como el crecimiento de los salarios o la inflación. A pesar de que las contribuciones se registran en estas cuentas nocionales, el dinero real se utiliza inmediatamente para pagar las pensiones actuales, como en un sistema de reparto. El sistema lleva un registro de los aportes de cada trabajador, y cuando este se jubila, su pensión se calcula en función del saldo acumulado en su cuenta nocional, ajustado por el interés teórico. En resumen, aunque el dinero no se acumula en una cuenta real, se asegura que el trabajador reciba una pensión que refleje sus contribuciones a lo largo del tiempo.

[67] Un sistema de capitalización a través de cuentas financieras individuales es un sistema donde las contribuciones del trabajador se depositan en una cuenta individual real, y esos fondos se invierten en el mercado financiero. El saldo de la cuenta, que incluye las contribuciones y los rendimientos de las inversiones, es lo que se utiliza para financiar la pensión cuando el trabajador se jubila. Es similar a una cuenta de ahorros donde el dinero se invierte y crece con el tiempo, y el saldo final es lo que el trabajador tiene disponible al retirarse.

- **Equidad entre cotizantes con diferentes historiales**: La reforma garantiza que personas con iguales cotizaciones y que se jubilan en las mismas condiciones (edad y tiempo) reciban la misma prestación. Esto significa que la prestación está directamente relacionada con las contribuciones monetarias y no con el número de años cotizados.

- **Redistribución transparente**: La reforma introduce una redistribución clara y basada en políticas públicas, financiada por el presupuesto general. Un ejemplo de esto es la prestación mínima garantizada, diseñada para proteger a las personas en situación de pobreza.

- **Estabilidad financiera frente a cambios demográficos y económicos**: A diferencia del antiguo sistema que trasladaba una carga a los trabajadores futuros, la reforma asegura que la tasa de cotización agregada a largo plazo sea la misma para los trabajadores futuros como para los actuales, manteniendo la sostenibilidad del sistema.

- **Fomento del ahorro financiero gestionado privadamente**: La reforma promueve la creación y gestión de ahorro financiero a través de instituciones privadas. Mientras los mayores utilizan los fondos acumulados, los trabajadores jóvenes continúan alimentando el sistema con nuevos ahorros.

Funcionamiento del Sistema Mixto

Bajo el nuevo sistema, durante la vida laboral de una persona, el 16 por ciento de su salario se asigna a una cuenta nocional. Aunque no existen aportaciones reales en esta cuenta (son derechos de pensión), las cotizaciones y rendimientos se acumulan, formando un capital nocional. A partir de los 61 años, los asegurados pueden reclamar sus derechos de jubilación (Boado-Penas, 2021).

Transparencia y Comunicación

Un aspecto clave del sistema sueco es su énfasis en la transparencia y la comunicación con los cotizantes y pensionistas. Cada año, se publica un balance

actuarial, que es un estado financiero detallado que relaciona las obligaciones del sistema con los cotizantes y pensionistas, frente a los activos (financieros, reales y por cotizaciones) que respaldan dichas obligaciones. Además, anualmente, cada persona asegurada o pensionada recibe el "Sobre Naranja", que incluye una descripción detallada de la gestión del sistema y la evolución de los fondos de pensión individuales (Boado-Penas, 2021).

6.2. Potenciales reformas para la seguridad social en Nicaragua

Los prerrequisitos proporcionarían la voluntad política necesaria para el cambio, establecerían objetivos claros para la reforma, garantizarían información confiable para su diseño y seguimiento, y ofrecerían una metodología específica para evaluar las opciones de política. Con estos prerrequisitos en lugar, se puede avanzar en el diseño de la reforma.

Existen diversas políticas que podrían implementarse para corregir el desbalance financiero actual del programa IVM del INSS, tanto a corto como a largo plazo, asegurando la sostenibilidad financiera del INSS. Un enfoque recomendado, que debería considerarse como un objetivo central de la reforma, es alcanzar la sostenibilidad financiera sin perjudicar significativamente el nivel de vida tanto de los asegurados (en términos de los desembolsos del empleador y el empleado) como de los pensionados. Para lograr esto, es esencial utilizar la modelación actuarial mencionada.

Considerando la situación actual del INSS, así como el entorno económico, sociopolítico y demográfico del país, a continuación, se presentan algunas de las reformas propuestas, las cuales deberán ser analizadas, evaluadas y optimizadas cuantitativamente.

- **Revisar exhaustivamente modificaciones a los parámetros, especialmente de la modalidad IVM.** Esta es probablemente la principal reforma que requiere el INSS, según el diagnóstico previamente presentado.

Dado el estado actual de las finanzas del INSS, el paquete de modificaciones en los parámetros de la modalidad IVM que debe analizarse y evaluarse a nivel actuarial incluye el aumento de la edad de retiro, el incremento de la tasa de cotización, la extensión del período de cotización, y la revisión tanto del cálculo del salario base como de la tasa de reemplazo. Por ejemplo, en 2018 se realizó un estudio que identificó, en ese contexto, un conjunto de cambios (paramétricos y no paramétricos) que permitían asegurar la sostenibilidad financiera del sistema al menos hasta 2050, como se explica en el recuadro 3.

RECUADRO 3. LA PROPUESTA DE REFORMA DE FUNIDES EN 2018

En 2018, FUNIDES analizó el comportamiento de los ingresos netos y el fondo de reserva del INSS, con el objetivo de formular una reforma paramétrica que asegurara la sostenibilidad financiera del instituto, minimizando, en la medida de lo posible, el impacto negativo en los ingresos de los asegurados y pensionados (FUNIDES, 2018a).

Las principales modificaciones paramétricas propuestas incluían:

- Aumento gradual de la edad de retiro: 64 años para asegurados de 45 años o menos, 63 años para los asegurados entre 45-50 años, y mantenimiento en 60 años para asegurados mayores de 50 años.
- Incremento de la tasa de cotización en 0.5 puntos porcentuales.
- Aumento del periodo mínimo de cotización a 950 semanas.
- Uso del salario promedio de los últimos 10 años en el cálculo del salario base.
- Indexación de las pensiones a la devaluación.
- Reasignación de la mitad de la transferencia al Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) al programa IVM (0.81 puntos porcentuales).

Además, la propuesta completa contemplaba medidas no paramétricas, como la reducción de los gastos administrativos y el traslado de los pagos de pensiones a víctimas de guerra al PGR. También se proponía la aceleración del

pago de la deuda histórica, sugiriendo un incremento a US$25 millones anuales, en lugar de los US$10 millones que se pagaban en ese entonces.

Algunas de estas recomendaciones fueron incorporadas en la reforma del INSS de 2019. Sin embargo, debido a la caída del empleo formal en 2018, la reforma resultó insuficiente, se centró principalmente en el aumento de la tasa de cotización, lo cual probablemente ha generado nuevos desafíos[68].

En la actualidad, estas recomendaciones no lograrían los efectos inicialmente previstos por FUNIDES (2018b). La realidad económica y social del país ha cambiado de manera significativa, lo que hace que las proyecciones de estabilidad financiera hasta el año 2050, basadas en la propuesta original, sean insostenibles en el contexto actual.

Además, dado que las modificaciones paramétricas estarán dirigidas a aumentar los ingresos y reducir los gastos, es crucial considerar el riesgo de empobrecimiento de los pensionados debido a posibles reducciones en las prestaciones. También es necesario evaluar las distorsiones que podrían surgir en el mercado laboral como resultado de la reforma paramétrica, tales como el aumento en la edad de retiro y el período de cotización.

- **Pasar las pensiones no contributivas al Estado.** Para mitigar los gastos, se debería revisar el rol del INSS en las pensiones no contributivas, considerando que estas son un programa de protección social y, por lo tanto, deberían estar a cargo del Estado, con su financiamiento incluido en las partidas del PGR. Esto incluye las pensiones de víctimas de guerra, las pensiones especiales y las pensiones reducidas, las cuales actualmente no cuentan con respaldo financiero. En caso de que se decida mantener las pensiones reducidas bajo la gestión del INSS, será necesario realizar los cambios pertinentes en los

[68] En particular, tal como se discutió, es probable que el alto nivel de la tasa de cotización mantenga al mercado laboral estancado, especialmente porque el peso del pago de dicha tasa recae en el empleador.

parámetros de la institución para asegurar la sostenibilidad de estos desembolsos.

- **Reducir gastos administrativos y aumentar la eficiencia administrativa.** Después de una disminución en los gastos administrativos en 2019 y 2020, estos aumentaron significativamente en 2021 y 2022. Aunque el Reglamento Financiero del INSS (Acuerdo Ministerial 07 de 1983) establece que estos gastos deberían representar el 6.5 por ciento de los ingresos por contribuciones, en 2022 alcanzaron el 12.8 por ciento, el doble de lo estipulado, con una tendencia creciente (ver detalles en la *sección 3*).

  Es crucial que esta reducción no afecte el funcionamiento diario del INSS, que debe seguir cumpliendo con sus funciones según la Ley No. 974. Por ello, se propone iniciar con la reducción de prestaciones adicionales a los trabajadores, como el pago del décimo cuarto mes, y el complemento de pensiones (con las que alcanzan el 100% de su salario base) y optimizar los procesos de compra para mejorar la eficiencia.

- **Incrementar la liquidez y rentabilidad de los fondos del INSS.** La reforma debe enfocarse en mejorar el rendimiento de las inversiones para fortalecer la sostenibilidad financiera a largo plazo. Se recomienda sustituir el Reglamento de Inversiones de 2008 por una normativa que regule tanto las inversiones financieras como no financieras, estableciendo cuotas específicas para instrumentos domésticos y extranjeros. Esto permitirá un manejo más eficaz de los riesgos asociados a la falta de liquidez en los mercados (FUNIDES, 2017).

- **Conseguir y mantener el equilibrio actuarial de cada régimen.** Es fundamental desglosar actuarialmente el patrimonio, las reservas y el financiamiento de cada programa, prohibiendo el uso de recursos de un programa para financiar otro. En otras palabras, se debe eliminar cualquier práctica de financiamiento cruzado entre los regímenes, como podría ser el traslado de recursos del régimen de IVM al financiamiento de EM, aunque no

se dispone de suficiente información para confirmar la existencia de esta práctica.

- **Explorar la implementación gradual de un sistema mixto**. Dado el contexto actual y de la experiencia con la frustrada reforma de inicios de la década de 2000, un cambio hacia un sistema de contribución definida no parece ser adecuado. Sin embargo, una solución a largo plazo podría explorarse a través de la implementación de un sistema mixto.

  En particular, dicho sistema podría incluir un componente de beneficio definido (donde las pensiones se calculan en función de los salarios y años de servicio, que es el sistema actual de reparto) para salarios más bajos y un componente de contribución definida (donde las pensiones dependen de las contribuciones individuales acumuladas y su rendimiento) para ingresos más altos, financiado mediante contribuciones adicionales (FMI, 2017b).

  La introducción de un segmento de contribución definida debería ser gradual, para evitar costos de transición inmanejables. La modelación actuarial permitirá evaluar esta posibilidad de manera rigurosa y prever los posibles impactos a largo plazo, asegurando una toma de decisiones informada y prudente. Especialmente, se debe comparar los objetivos de la reforma ante esta propuesta y compararlo contra las alternativas, como la de cambios paramétricos antes mencionado.

- **Evaluar la viabilidad de implementar un régimen de pensiones no contributivas y su impacto sobre el sistema de pensiones actual.** La implementación de un régimen de pensiones no contributivas podría ser una estrategia clave para ampliar la cobertura y protección social, especialmente para los jubilados de bajos recursos que actualmente no están bien cubiertos por el sistema vigente. Este régimen podría estructurarse de diversas maneras, ofreciendo prestaciones alineadas con la línea de pobreza, salario mínimo, o

incluso la universalidad después de cierta edad, dependiendo de los recursos disponibles y las prioridades políticas[69].

Las simulaciones actuariales deben explorar varios escenarios de financiamiento y sostenibilidad, considerando las diferentes opciones de nivel de prestación. Por ejemplo, una pensión no contributiva basada en la línea de pobreza sería menos costosa, pero podría ofrecer una protección insuficiente, mientras que una prestación al nivel del salario mínimo proporcionaría mayor seguridad económica, pero conllevaría un mayor costo fiscal. Alternativamente, podría considerarse una prestación focalizada en los más vulnerables o un sistema universal con un recargo impositivo para recuperar parte del gasto público.

Además, estas simulaciones permitirían analizar cómo interactuaría este nuevo sistema con el sistema actual, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional. El objetivo sería identificar un equilibrio sostenible entre ambos sistemas, asegurando que las pensiones no contributivas se financien de manera viable mientras se mantiene la estabilidad del sistema vigente. Evaluar estas opciones permitirá diseñar un plan de implementación gradual y fiscalmente responsable, que garantice la protección social sin comprometer la viabilidad económica a largo plazo del país.

- **Fomentar la transformación de la matriz productiva.** Un cambio estructural en las opciones productivas del país es crucial para la sostenibilidad del INSS y, en general, para el desarrollo económico de Nicaragua. El concepto de transformación productiva, originado en Hausmann & Hidalgo (2011), sugiere que la productividad de un país está vinculada a la complejidad de los productos que exporta.

[69] Evaluar esta opción es especialmente importante porque existe evidencia de que algunas de estas opciones eran viables en el país (ver Antón, 2007). Las condiciones han cambiado radicalmente, pero es importante contar con una opción amplia para la reforma.

La lógica detrás de una política de transformación productiva radica en las imperfecciones de los mercados productivos, especialmente en países en desarrollo, donde estas fallas reducen significativamente la innovación social óptima. Países que producen bienes y servicios de baja sofisticación y complejidad económica demuestran limitadas capacidades productivas, lo que los atrapa en un círculo vicioso de baja diversificación e innovación (Hausmann & Rodrik, 2003; Hausmann & Hidalgo, 2011).

FUNIDES (2017) realizó un estudio que identifica a Nicaragua como uno de los países con menor diversificación y complejidad económica en sus exportaciones en el continente. En dicho estudio, se ofrecen recomendaciones iniciales para implementar una política de transformación productiva, centrada en la identificación de nuevos productos y servicios que puedan aumentar la diversificación productiva del país.

Aplicado al contexto del INSS, esta diversificación de la matriz productiva tendría un impacto positivo en el mercado laboral nacional. Un cambio en esta dirección incrementaría el empleo y los salarios, gracias a mejoras en la productividad laboral per cápita, lo que a su vez aumentaría las contribuciones sociales de los asegurados y los ingresos del instituto, tanto a nivel individual (mayores salarios) como global (mayor cobertura).

Sin embargo, es importante destacar que esta es una solución a largo plazo para aumentar los ingresos del INSS y mejorar la sostenibilidad de sus finanzas. Además, queda fuera del ámbito de competencia directa de las reformas políticas del INSS. No obstante, el Gobierno podría iniciar la implementación de una política de transformación productiva, la cual, como efecto secundario, contribuiría a la sostenibilidad del INSS.

7.Conclusiones

El análisis exhaustivo de la evolución histórica, la situación actual y las proyecciones futuras del INSS pone de manifiesto una crisis financiera estructural que amenaza su sostenibilidad a largo plazo. Desde su creación, el INSS ha enfrentado múltiples desafíos que, en lugar de resolverse, se han acumulado y profundizado con el tiempo. Entre los factores históricos más críticos se encuentran el incumplimiento del modelo de primas escalonadas originalmente concebido, la descapitalización sufrida durante la década de 1980 debido a la expropiación de sus activos y la hiperinflación, así como la expansión de programas no contributivos que no contaron con un respaldo financiero adecuado. Estos elementos, sumados a la inercia política y a decisiones administrativas deficientes, han colocado al INSS en una situación extremadamente precaria.

Las reformas implementadas en los últimos años, particularmente la reforma de 2019, han mostrado ser inadecuadas para resolver las causas profundas del déficit financiero del INSS. Aunque se lograron algunas mejoras temporales, como la reducción del crecimiento de ciertos gastos operativos y un aumento en las contribuciones sociales por la mayor tasa de cotización, estas medidas no fueron suficientes para estabilizar el sistema a largo plazo. El sistema continúa dependiendo de transferencias gubernamentales sustanciales, lo que no solo refleja la gravedad de su situación, sino también la falta de soluciones estructurales que aborden la raíz del problema.

El diagnóstico revela varios problemas clave que afectan al INSS, entre los cuales destacan la sobrecarga de las pensiones reducidas, la ineficiencia administrativa y el crecimiento descontrolado de los costos de salud. El otorgamiento de pensiones reducidas, que ha incrementado de manera exponencial desde su introducción en 2013, ha generado una presión financiera significativa sobre el sistema. A esto se suman las ineficiencias en la gestión administrativa, evidenciadas por un crecimiento desproporcionado de los gastos operativos en relación con los ingresos por

contribuciones, y la falta de información transparente sobre la gestión de los fondos de pensiones y las inversiones realizadas por el INSS.

Las proyecciones financieras para el período 2024-2028 son alarmantes, mostrando que, en ausencia de una reforma integral, el INSS continuará registrando déficits financieros significativos. Incluso en un escenario optimista, donde se asume un crecimiento económico robusto y una mejora en la generación de empleo formal, el sistema no logra revertir su tendencia deficitaria. Esto implica que el gobierno deberá continuar financiando al INSS a través de transferencias cada vez mayores, lo que pondrá una presión adicional sobre las finanzas públicas y podría comprometer la estabilidad macroeconómica del país.

Frente a este escenario, se hace evidente que el INSS necesita una reforma profunda y bien planificada que aborde tanto los aspectos estructurales como los operativos del sistema. Las recomendaciones propuestas destacan la importancia de iniciar un diálogo social y político inclusivo, que involucre a todos los actores relevantes, para consensuar las medidas a tomar. La transparencia en la gestión del INSS debe ser mejorada considerablemente, publicando regularmente indicadores financieros clave y realizando estudios actuariales actualizados que permitan evaluar la sostenibilidad del sistema bajo distintos escenarios.

Además, es fundamental revisar los parámetros de la modalidad IVM, como la edad de retiro, la tasa de cotización y el período de cotización, con el objetivo de equilibrar el sistema y evitar el empobrecimiento de los pensionados. Otras recomendaciones incluyen la transferencia de las pensiones no contributivas al Estado, la reducción de los gastos administrativos, y la mejora en la rentabilidad de las inversiones del INSS mediante una normativa más flexible y diversificada que permita una mejor gestión de los riesgos.

A largo plazo, se debe considerar la posibilidad de implementar un sistema mixto de pensiones, que combine elementos de beneficios definidos y contribuciones definidas, para adaptar el sistema a las nuevas realidades económicas y demográficas del país. La transformación de la matriz productiva de Nicaragua también podría jugar un papel crucial en la sostenibilidad del INSS, al mejorar la productividad laboral y

aumentar la base de contribuyentes. Sin embargo, esta es una solución a largo plazo que requiere de políticas coordinadas y un compromiso firme por parte del gobierno.

En resumen, la situación del INSS es crítica y requiere de una acción decidida y bien fundamentada para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Sin una reforma integral y sostenible, el sistema continuará deteriorándose, con consecuencias graves no solo para las finanzas públicas, sino también para la seguridad social de la población nicaragüense.

Referencias bibliográficas

Acevedo, A. (2017). ¿Y el programa de enfermedad-maternidad del INSS? La Prensa. https://www.laprensani.com/2017/07/18/economia/2264839-programa-enfermedad-maternidad-del-inss

Acuerdo Ministerial 07. (1983, 24 de octubre). Por el que se aprueba el reglamento financiero del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI). Diario Oficial 123. https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=5164&p_lang=en

Ahmad, E., Dréze, J., Hills, J., & Sen, A. (1991). Social Security in Developing Countries: What, Why, Who, and How? Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198233008.001.0001

Akerlof, G. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics, 84*(3), 488-500. https://doi.org/10.2307/1879431

Álvarez, W. (2016, 30 de julio). Pensiones de guerra aumentan en tiempo de paz en Nicaragua. La prensa. https://www.laprensani.com/2016/07/30/economia/2076099-pensiones-de-guerra-aumentan-en-tiempo-de-paz

Álvarez, W. (2018, 20 de abril). ¿Por qué el INSS está en crisis? Su situación es peor de lo que parece. La Prensa. https://www.laprensani.com/2018/04/20/economia/2406620-por-que-el-inss-esta-en-crisis-y-su-situacion-es-peor-de-lo-que-parece

Antón, J. (2007). La Reforma de la Seguridad Social en Nicaragua: Una Propuesta de Pensión no Contributiva. https://www.revistas.usp.br/prolam/article/download/82289/85262/113449

Asociación Internacional de Seguridad Social. (2024). Country Profiles, Contribution rates: Employee and employer contribution rates (%), by branch. https://www.issa.int/databases/country-profiles/contribution-rates

Banco Central de Nicaragua. (2019). BCN establece la tasa de deslizamiento del tipo de cambio del Córdoba con respecto al Dólar de los Estados Unidos de América en 3 por ciento anual. https://www.bcn.gob.ni/divulgacion-prensa/bcn-establece-la-tasa-de-deslizamiento-del-tipo-de-cambio-del-c%C3%B3rdoba-con

Banco Central de Nicaragua. (2020). BCN establece la tasa de deslizamiento del tipo de cambio del Córdoba con respecto al Dólar de los Estados Unidos de América en 2 por ciento anual. https://www.bcn.gob.ni/divulgacion-prensa/bcn-establece-la-tasa-de-deslizamiento-del-tipo-de-cambio-del-c%C3%B3rdoba-con-0

Banco Central de Nicaragua. (2023a). BCN establece la tasa de deslizamiento del tipo de cambio del Córdoba con respecto al Dólar de los Estados Unidos de América en 1 por ciento anual. https://www.bcn.gob.ni/divulgacion-prensa/bcn-establece-la-tasa-de-deslizamiento-del-tipo-de-cambio-del-cordoba-con-1

Banco Central de Nicaragua. (2023b). BCN: Tasa de deslizamiento tipo de cambio del córdoba respecto al dólar USA en cero por ciento (0%) anual para el año 2024. https://www.bcn.gob.ni/divulgacion-prensa/bcn-tasa-de-deslizamiento-tipo-de-cambio-del-c%C3%B3rdoba-respecto-al-d%C3%B3lar-usa-en

Banco Central de Nicaragua. (2024a). Asegurados activos del INSS por actividad económica [Base de datos]. https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/estadisticas/sector_real/mercado_laboral/3-1.xls

Banco Central de Nicaragua. (2024b). Balance del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) [Base de datos]. https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/estadisticas/finanzas_publicas/7-9.xlsx

Banco Central de Nicaragua. (2024c). Resultado operativo neto del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) [Base de datos]. https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/estadisticas/finanzas_publicas/7-10.xlsx

Banco Central de Nicaragua. (2024d). Salario nominal y real (Salario de 2006) [Base de datos]. https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/estadisticas/sector_real/mercado_laboral/3-3B06.xls
Banco Central de Nicaragua. (s.f.). 50 años de estadísticas macroeconómicas. https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/documentos/informe_50_anios.pdf
Banco Mundial. (2020). Esperanza de vida al nacer, total (años) – Nicaragua. https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=NI
Boado-Penas, M. (2021). Reformas del sistema de pensiones: La experiencia sueca [Documento de trabajo]. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2021/dt2021-03.pdf
Chavarría, W. (2019, 23 de octubre). Jubilados se quejan por constantes traslados de clínicas previsionales. Vos TV. https://www.vostv.com.ni/nacionales/11633-jubilados-se-quejan-por-constantes-traslados-de-cl/
Cifuentes, R. & Larraín, F. (1998). The Current Status of Pensions Systems in Central America: An Assessment. Harvard Institute for International Development. https://internationalbudget.org/publications/the-current-status-of-pensions-systems-in-central-america-an-assessment/
Comisión de Alto Nivel de Reforma de Pensiones. (2006). Informe de Recomendaciones. CAN.
Comisión Técnica Interinstitucional. (2006a). Diagnóstico del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). CTI.
Comisión Técnica Interinstitucional. (2006b). Antecedentes. CTI.
Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (1967). Seguridad Social. CIESS.
Confidencial. (2024). “No nos dan casi ninguna medicina”: Asegurados y jubilados denuncian desabastecimiento en clínicas del INSS. Confidencial. https://confidencial.digital/nacion/no-nos-dan-casi-ninguna-medicina-asegurados-y-jubilados-denuncian-desabastecimiento-en-clinicas-del-inss/
Decreto Ejecutivo No. 12-2015, Reforma al Decreto No. 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social". La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 27 de mayo de 2015.
Decreto Ejecutivo No. 13-2013, Reforma al Decreto No. 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social". La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 20 de diciembre de 2013.
Decreto Ejecutivo No. 28-2013, Reforma al Decreto No. 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social". La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 22 de julio de 2013.
Decreto Ejecutivo No. 33-2008, Reforma parcial al Decreto No. 97-2007, “Reformas y adiciones al Decreto N°. 4-91, Reglamento de la ley que concede beneficios a las víctimas de guerra”, publicado en La Gaceta N°. 195 del 11 de octubre del año dos mil siete. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 15 de julio de 2008.
Decreto-Ley No. 974, Texto consolidado, Ley de Seguridad Social decreto No. 974. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 22 de febrero de 2022.
Decreto-Ley No. 975, Texto consolidado, Reglamento General de la Ley de Seguridad Social. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 22 de febrero de 2022.
Decreto Presidencial No. 03-2018, Reforma al Decreto No. 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social". La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 18 de abril de 2018.
Decreto Presidencial No. 06-2019, Decreto de reformas al decreto número 975 "Reglamento General de la Ley de Seguridad Social" aprobado por el Consejo Directivo del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), en sesión número 325 realizada el día 28 de enero de 2019. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 01 de febrero de 2019.
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024a). Nationwide Encounters. https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024b). Glossary. https://www.dhs.gov/ohss/about-data/glossary
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024c). CBP Releases July 2024 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-july-2024-monthly-update
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024d). CBP Releases December 2023 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-december-2023-monthly-update
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024e). CBP Releases October 2023 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-october-2023-monthly-update
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024f). CBP Releases November 2023 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-november-2023-monthly-update
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024g). CBP Releases January 2024 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-january-2024-monthly-update
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024h). CBP Releases February 2024 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-february-2024-monthly-update
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024i). CBP Releases March 2024 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-march-2024-monthly-update
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024j). CBP Releases April 2024 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-april-2024-monthly-update
Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024k). CBP Releases May 2024 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-may-2024-monthly-update

Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. (2024l). CBP Releases June 2024 Monthly Update. https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-june-2024-monthly-update
Diamond, P. A. (1977). A framework for social security analysis. Journal of public economics, 8(3), 275-298.
Expediente Público. (2021, 27 de diciembre). Nicaragua: malas prácticas del INSS vuelve deficiente la atención a pensionados. https://www.expedientepublico.org/nicaragua-malas-practicas-del-inss-vuelve-deficiente-la-atencion-a-pensionados/
Feldstein, M., & Liebman, J. (2001). Social security. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w8451/w8451.pdf
Fondo Monetario Internacional. (2016). Nicaragua: 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Nicaragua. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Nicaragua-2015-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43668
Fondo Monetario Internacional. (2017a). Nicaragua: 2017 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Nicaragua-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45008
Fondo Monetario Internacional. (2017b). Nicaragua's Social Security System: Pathways to Sustainability. https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2017/174/article-A001-en.xml
Fondo Monetario Internacional. (2023). Nicaragua: 2022 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Nicaragua. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/27/Nicaragua-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-528639
Fondo Monetario Internacional. (2024). Nicaragua: 2023 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/01/19/Nicaragua-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-543914
Fundación Internacional para el Desafío Económico Global. (2020). Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua: informe de resultados 2019. http://fideg.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Pobreza-FIDEG-2019.pdf
Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social. (2017). Transformación productiva: nuevas oportunidades para Nicaragua. https://funides.com/wp-content/uploads/2019/09/Transformaci%C3%B3n_productiva.pdf
Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social. (2018a). Comunicado: El INSS: La reforma que no solucionará el problema. https://www.stereo-romance.com/locales/6567-el-inss-la-reforma-que-no-solucionar%C3%83%C2%A1-el-problema.html
Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social. (2018b). Sistema de Seguridad Social en Nicaragua: Caracterización, Diagnóstico y Posibles Soluciones [Informe no publicado].
Grupo Atico34. (2024). ¿En qué consiste el concepto de información asimétrica? https://protecciondatos-lopd.com/empresas/informacion-asimetrica/
Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. Journal of Development Economics, 72 (2), 603-633. https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X
Hausmann, R., & Hidalgo, C. (2011). The network structure of economic output. Journal of Economic Growth, 16, 309-342. https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/hausmannhidalgojoeg_2011.pdf
Instituto Nacional de Información de Desarrollo. (2012). Anuario estadístico 2011. https://www.inide.gob.ni/docs/bibliovirtual/Anuarios/ANUARIO11/Anuario2011.pdf
Instituto Nacional de Información de Desarrollo. (2024a). Anuario estadístico 2022. https://www.inide.gob.ni/docs/Anuarios/Anuario2022/ANUARIO_ESTADISTICO2022.pdf
Instituto Nacional de Información de Desarrollo. (2024b, agosto 13). Cuadros de Estadísticas del IPC - Julio 2024 [Base de datos]. https://www.inide.gob.ni/docs/ipc/ipc_2024/ipc_jul24/Cuadros_Estadisticas_IPC_julio_2024.xls
Instituto Nacional de Información de Desarrollo. (2024c, agosto 07). Canasta básica mensual, diciembre 2022 [Base de datos]. https://www.inide.gob.ni/docs/CanastaB/CB2022/CBDic2022.xlsx
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2006). Ley 539, Reforma de la Seguridad Social: Impacto Financiero. https://sajurin.enriquebolanos.org/docs/Pensiones%20-%20Impacto%20Financiero%20Ley%20539.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2011). Anuario estadístico 2010. https://inss-princ.inss.gob.ni/attachments/article/149/149_anuario_2010.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2012). Anuario estadístico 2011. https://inss-princ.inss.gob.ni/attachments/article/182/182_Anuario%20Estadistico%202011.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2013). Anuario estadístico 2012. https://inss-princ.inss.gob.ni/attachments/article/202/Anuario_2012_INSS.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2014). Anuario estadístico 2013. http://www.inss.gob.ni/anuario/2013/anuario_2013.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2015). Anuario estadístico 2014. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuario_estdistico_2014.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2016). Anuario estadístico 2015. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuario_estadistico_2015.pdf

Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2017). Anuario estadístico 2016. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuario_estadistico_2016.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2018). Anuario estadístico 2017. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuario_estadistico_2017.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2019). Anuario estadístico 2018. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuario_estadistico_2018.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2020). Anuario estadístico 2019. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuario_estadistico_2019.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2021). Anuario estadístico 2020. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuarios/Anuario_Estadstico_2020.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2022). Anuario estadístico 2021. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuarios/Anuario_Estadistico_2021.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2023). Anuario estadístico 2022. https://inss-princ.inss.gob.ni/images/anuarios/Anuario_Estadistico_2022.pdf
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2024). Seguro de Enfermedad y Maternidad. https://inss-princ.inss.gob.ni/index.php/sergurosinss-2/7-enfermedad-y-maternidad
Instituto Santalucía. (2024). Tipos de Sistemas de Pensiones: diferencias, ventajas e inconvenientes. https://institutosantalucia.es/actualidad/pensiones/tipos-pensiones-diferencias-ventajas-inconvenientes/
Kato, E. (2004). Elasticidad producto empleo en la industria manufacturera mexicana. https://www.redalyc.org/pdf/118/11825948005.pdf
La Prensa. (2024a). EE.UU. suspende temporalmente las aprobaciones de Parole Humanitario. https://www.laprensani.com/2024/08/02/nacionales/3357091-ee-uu-suspende-temporalmente-las-aprobaciones-de-parole-humanitario-segun-fox-news
La Prensa. (2024b). Estados Unidos reanuda Parole Humanitario para Nicaragua, Venezuela, Cuba y Haití. https://www.laprensani.com/2024/08/29/nacionales/3372749-estados-unidos-reanuda-parole-humanitario-para-nicaragua-venezuela-cuba-y-haiti
Ley No. 340, Ley del sistema de ahorro para pensiones. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 12 de abril de 2000.
Ley No. 539, Ley de Seguridad Social. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 20 de noviembre de 2006.
Ley No. 568, Ley de derogación de la ley No. 340, ley de sistema de ahorro para pensiones y ley No. 388, ley orgánica de la superintendencia de pensiones. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 06 de enero de 2006.
Ley No. 830, Ley especial para atención a excombatientes por la paz, unidad, y reconciliación nacional. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 13 de febrero de 2013.
Ley No. 890, Ley de pago de la deuda histórica del estado de Nicaragua al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 17 de diciembre de 2014.
Ley No. 974, Ley de Seguridad Social. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 01 de marzo de 1982.
Ley No. 975, Reglamento general de la Ley de Seguridad Social. La Gaceta, Diario Oficial, Managua, Nicaragua, 01 de marzo de 1982.
López, N. & Martínez, P. (2012). Campo de Aplicación del Seguro Social Obligatorio como Medio de Capitalización del Sistema. UCA. http://repositorio.uca.edu.ni/438/1/UCANI3190.PDF
Martínez-Beltrán, S. (2024). Biden's new executive order denies asylum claims to most migrants crossing the border unlawfully. National Public Radio. https://www.npr.org/2024/06/04/nx-s1-4991917/biden-executive-order-asylum-migration-border
McGraw Hill. (2019). La información asimétrica. https://www.mheducation.es/blog/la-informacion-asimetrica
Mesa-Lago, C. (2012). Efectividad de las pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos de la seguridad social en América Central y efectos de la crisis mundial. *Revista Internacional de Seguridad Social, 65*(1), 1-32. https://doi.org/10.1111/j.1752-1734.2011.01418.x
Mesa-Lago, C. (2020). La seguridad social en Nicaragua. Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios. https://www.iniet.org/wp-content/uploads/2020/03/Seguridad-Social-Diagn%C3%B3stico-Carmelo-Mesa-Lago-INIET-2020.pdf
Mesa-Lago, C., Santamaría, S. & López, R. (1997). La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Propuesta de Reforma. Fundación Friedrich Ebert. https://docplayer.es/29003826-La-seguridad-social-en-nicaragua-dia31gnostico-y-propuesta-de-reforma.html
Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2014. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2014/Informe%20de%20Liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202014.pdf/view?searchterm=Informe%20de%20Liquidaci%C3%B3n
Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016a). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2015. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2015/Informe%20de%20Liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202015.pdf/view?searchterm=Informe%20de%20Liquidaci%C3%B3n

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016b). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2016. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2016/Informe%20de%20la%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero-Marzo%202016.pdf/at_download/file6

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017a). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2016. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2016/Informe%20de%20Liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202016.pdf/at_download/file6

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017b). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2017. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2017/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero%20-%20Marzo%202017.pdf/at_download/file66

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018a). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2017. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2017/Informe%20de%20Liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202017.pdf/at_download/file6

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018b). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2018. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2018/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero%20-%20Marzo%202018.pdf/at_download/file6

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019a). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2018. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2018/Informe%20de%20Liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202018.pdf/view?searchterm=Informe%20de%20Liquidaci%C3%B3n

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019b). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2019. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2019/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero%20-%20Marzo%202019.pdf/at_download/file

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020a). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2019. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2019/Informe%20de%20liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202019.pdf/at_download/file

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020b). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2020. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2020/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero%20Marzo%202020.pdf/at_download/file

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021a). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2020. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2020/Informe%20de%20Liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202020.pdf/view?searchterm=Informe%20de%20Liquidaci%C3%B3n

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021b). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2021. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2021/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero-Marzo%202021.pdf/at_download/file/

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022a). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2021. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2021/Informe%20de%20Liquidacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202021.pdf/at_download/file/

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022b). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2022. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2022/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero%20-%20Marzo%202022.pdf/at_download/file//

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023a). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2022. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2022/Informe%20de%20Liqudacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202022.pdf/at_download/file/

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023b). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2023. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2023/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero%20-%20Marzo%202023.pdf/at_download/file/

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024a). Fondos de Seguridad Social [Base de datos]. http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/finanzaspublicas/efp/6-Fondos-de-seguridad-social.xlsx

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024b). Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2023. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2022/Informe%20de%20Liqudacion%20del%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Republica%202022.pdf/at_download/file

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024c). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Marzo 2024. http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2024/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero%20-%20Marzo%202024.pdf/at_download/file

Morales, U. (2022, 16 de febrero). Clínicas previsionales, dolor de cabeza de los pensionados. La prensa. https://www.laprensani.com/2022/02/16/opinion/2952082-clinicas-previsionales-dolor-de-cabeza-de-los-pensionados%ef%bf%bc

Mulligan, C., & Sala-i-Martin, X. (1999). Gerontocracy, Retirement, and Social Security. National Bureau of Economic Research. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w7117/w7117.pdf

Nicaragua Investiga. (2022, 24 de mayo). El pésimo servicio del INSS [Youtube]. https://www.youtube.com/watch?v=fY-k_EPNR5E

Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos (2024, 30 de agosto). Consumer Price Index (CPI) Databases: All Urban Consumers (Current Series). https://www.bls.gov/cpi/tables/supplemental-files/

Organización de Estados Americanos. (s.f.). Nicaragua: La Facilitación del Proceso de Diálogo. https://www.oas.org/sap/english/txt_sustentabilidad_programas_especiales_nicaragua.html#:~:text=La%20Ley%20Marco%20que%20result%C3%B3,normal%20desarrollo%20del%20proceso%20electoral

Palmer, E. (2000). The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues [Working paper No, SP 0012]. The World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/559651468761095868/The-Swedish-pension-reform-model-framework-and-issues

Peltzman, S. (1980). The Growth of Government. *Journal of Law and Economics, 23*(2), 209-287. https://doi.org/10.1086/466962

Pigou, A. (1920). The Economics of Welfare. Macmillan. http://pombo.free.fr/pigou1920.pdf

Ruiz, M. (2010). En temas de seguridad social el FMI tiene poco que decirnos y mucho que escuchar. Envío, 29 (342), 13. https://www.envio.org.ni/articulo/4233

Salazar, M. (2018, 23 de marzo). Ciudadanos reclaman por “deficiente” atención hospitalaria. Confidencial. https://www.confidencial.digital/reporte-ciudadano/ciudadanos-reclaman-por-deficiente-atencion-hospitalaria/

Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics, 36*(4), 387-389. https://doi.org/10.2307/1925895

Sandoval, C. (2012). Asignaciones Familiares de la Seguridad Social y su impacto en la economía familiar del pensionado. UCA. http://repositorio.uca.edu.ni/497/1/UCANI3234.PDF

Solano, A. (2019). Sistemas que financian los regímenes de pensiones en Latinoamérica. Revista Tecnología En Marcha, 14(3), 83–90. https://doi.org/10.18845/tm.v14i3.2950

Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Social Security. Journal of Political Economy, 102(3), 523-545. https://www.jstor.org/stable/3440633

Tirole, J. (1988). The Theory of Industrial Organization. MIT Press. http://www.library.fa.ru/files/Tirole-Theory.pdf

Troncoso Consulting Group, Inc. (2009). Informe Final sobre Diferentes Opciones para el Fortalecimiento del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). https://fdocuments.es/document/la-seguridad-social-en-nicaragua-para-su-reforma.html

Uthoff, A. (2016). Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40869/1/S1601271_es.pdf

World Population Review. (2024). Median Age by Country 2024. https://worldpopulationreview.com/country-rankings/median-age

Anexos

1. Reformas a la Ley No. 975 “Reglamento de la Ley de Seguridad Social”, 2008-2023

En el presente Anexo se presentan las reformas realizadas al Reglamento de la Ley de Seguridad Social entre 2008 y 2023. El orden en que se presentan las reformas es por artículo modificado, por orden numérico, y si hubiera múltiples reformas, se presentan, dentro de cada artículo, en orden cronológico. Por ejemplo, el primer artículo con modificaciones en el rango de años presentado fue el artículo 11, reformado en 2019, 2018, 2013 y 2009, y por lo tanto se presentan para dicho artículo, en orden cronológico sus correspondientes reformas. Luego, se continúa con el siguiente artículo modificado, que sería el 16, (reformado en 2019, 2018 y 2013), y así sucesivamente, hasta agotar todas las reformas.

CUADRO 1

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2019	Decreto Presidencial No. 06-2019	Arto. 11	Las cuotas para financiar las prestaciones que actualmente otorga el Instituto en los diversos regímenes, a partir del 1 de Febrero de 2019 son las siguientes: ***1) La cotización de los afiliados obligatorios al Régimen de Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgos Profesionales será distribuida de la siguiente manera:*** *a) Para la Rama IVM:* - A cargo del empleador: 13.50%, para los empleadores que tengan 50 trabajadores o más; 12.50%, para los empleadores que tengan menos de 50 trabajadores. *b) Para la Rama de Riesgos Profesionales:* -A cargo del empleador 1.50% *c) Para la Rama de Víctimas de Guerra:* - A cargo del empleador 1.50% - A cargo del trabajador 0.25% ***2) La cotización de los afiliados obligatorios al Régimen Integral será distribuida de la siguiente manera:*** *a) Para la Rama de IVM:* - A cargo del empleador: 13.50%, para los empleadores que tengan 50 trabajadores o más; 12.50%, para los empleadores que tengan menos de 50 trabajadores. *b) Para la Rama de Riesgos Profesionales:* - A cargo del empleador: 1.50% *c) Para la Rama de Víctimas de Guerra:* - A cargo del empleador: 1.50% *d) Para la Rama de Enfermedad y Maternidad:* - A cargo del empleador: 6.00% - A cargo del trabajador: 2.25% - A cargo del estado: 1. 75%

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2018	Decreto Presidencial No. 03-2018	Arto. 11	Las cuotas para financiar las prestaciones que actualmente otorga el Instituto en los diversos regímenes, son las siguientes: ***1) La cotización de los afiliados obligatorios al Régimen de Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgos Profesionales será distribuida de la siguiente manera:*** *a) Para la Rama IVM:* -A cargo del empleador: 12.0%, a partir del 1 de Julio de 2018; 13 .0%, a partir del 1 de Enero de 2019; 13.5%, a partir del 1 de Enero de 2020. A cargo del trabajador: 4.75%, a partir del 1 de Julio de 2018. *b) Para la Rama de Riesgos Profesionales:* - A cargo del empleador 1.50% *c) Para la Rama de Víctimas de Guerra:* - A cargo del empleador 1.50% - A cargo del trabajador 0.25% ***2) La cotización de los afiliados obligatorios al Régimen Integral será distribuida de la siguiente manera:*** *a) Para la Rama de IVM:* - A cargo del empleador: 12.0%, a partir del 1 de Julio de 2018; 13.0%, a partir del 1 de Enero de 2019; 13.5%, a partir del 1 de Enero de 2020. - A cargo del trabajador: 4.75% a partir del 1 de Julio de 2018 *b) Para la Rama de Riesgos Profesionales:* - A cargo del empleador: 1.50% *c) Para la Rama de Víctimas de Guerra:* - A cargo del empleador: 1.50% *d) Para la Rama de Enfermedad y Maternidad:* - A cargo del empleador: 6.00% - A cargo del trabajador: 2.25% - A cargo del Estado: 1.25%

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2013	Decreto Ejecutivo No. 39-2013	Arto. 11	Las cuotas para financiar las prestaciones que otorga el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social en los diversos regímenes son las siguientes: ***1) La Cotización de los afiliados obligatorios al Régimen de Invalidez, Vejez, Muerte, Riesgos Profesionales será distribuida de la siguiente manera:*** *a) Para la rama de IVM:* - A cargo del empleador: 8% a partir del 1 de Enero de 2014; 9% a partir del 1 de Enero de 2015; 9.50% a partir del 1 de Enero de 2016; 10.00% a partir del 1 de Enero de 2017. *b) Para la Rama de Riesgos Profesionales:* - A cargo del empleador 1.50% *c) Para la Rama de Víctimas de Guerra:* - A cargo del empleador 1.50% - A cargo del trabajador 0.25% ***2) La cotización de los afiliados obligatorios al Régimen Integral, será distribuida de la siguiente manera:*** *a) Para la Rama de IVM:* - A cargo del empleador: 8.00% a partir del 1 de Enero de 2014; 9.00% a partir del 1 de Enero de 2015; 9.50% a partir del 1 de Enero de 2016; 10.00% a partir del 1 de Enero de 2017. *b) Para la Rama de Riesgos Profesionales:* - A cargo del empleador: 1.50% *c) Para la Rama de Víctimas de Guerra:* - A cargo del empleador: 1.50% *d) Para la Rama de Enfermedad y Maternidad:* - A cargo del empleador: 6.00% - A cargo del trabajador: 2.25% - A cargo del Estado: 0.25%

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

<table>
<tr><th>Año</th><th>Decreto</th><th>Artículo</th><th>Reforma</th></tr>
<tr><td>2009</td><td>Decreto Ejecutivo No. 95-2009</td><td>Arto. 11</td><td>Las cuotas para financiar las prestaciones que actualmente otorga el Instituto en los diversos regímenes y en las zonas aplicadas, son las siguientes.

1) La cotización de los afiliados obligatorios al régimen de Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgo Profesionales será de catorce punto veinticinco por ciento distribuido de la siguiente manera:

<table>
<tr><th></th><th>IVM</th><th>Riesgos Profesionales</th><th>Víctimas de Guerra</th><th>Total</th></tr>
<tr><td>Empleador</td><td>7.00%</td><td>1.50%</td><td>1.50%</td><td>10.00%</td></tr>
<tr><td>Trabajador</td><td>4.00%</td><td>-</td><td>0.25%</td><td>4.25%</td></tr>
<tr><td>Total</td><td>11.00%</td><td>1.50%</td><td>1.75%</td><td>14.25%</td></tr>
</table>
2) La cotización de los afiliados obligatorios al Régimen Integral será de veintidós punto cincuenta por ciento distribuidos de la siguiente manera:

<table>
<tr><th></th><th>IVM</th><th>Riesgos Profesionales</th><th>Enfermedad y Maternidad</th><th>Víctimas de Guerra</th><th>Total</th></tr>
<tr><td>Empleador</td><td>7.00%</td><td>1.50%</td><td>6.00%</td><td>1.50%</td><td>16.00%</td></tr>
<tr><td>Trabajador</td><td>4.00%</td><td>-</td><td>2.25%</td><td>-</td><td>6.25%</td></tr>
<tr><td>Estado</td><td>-</td><td>-</td><td>0.25%</td><td>-</td><td>0.25%</td></tr>
<tr><td>Total</td><td>11.00%</td><td>1.50%</td><td>8.50%</td><td>1.50%</td><td>22.50%</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>2019</td><td>Decreto Presidencial No. 06-2019</td><td>Arto. 16</td><td>La facturación de las cotizaciones Obrero-Patronales se realizará, aplicando el porcentaje establecido por el Reglamento de la Ley de Seguridad Social, sobre la remuneración que reciba el asegurado durante el mes.

El salario mínimo objeto de cotización, no podrá ser inferior al establecido para la actividad económica del empleador, salvo que se trate de períodos incompletos, en cuyo caso se procederá de acuerdo a lo establecido en la normativa correspondiente.

A partir del 1 de Febrero de 2019 no existirá límite máximo para la remuneración objeto de cotización.</td></tr>
<tr><td>2018</td><td>Decreto Presidencial No. 03-2018</td><td>Arto. 16</td><td>La facturación de las cotizaciones Obrero-Patronales se realizará, aplicando el porcentaje establecido por el Reglamento de la Ley de Seguridad Social, sobre la remuneración que reciba el asegurado durante el mes.

El salario mínimo objeto de cotización, no podrá ser inferior al establecido para la actividad económica del empleador, salvo que se trate de períodos incompletos, en cuyo caso se procederá de acuerdo a lo establecido en la normativa correspondiente.

A partir del 1 de Julio de 2018 no existirá límite máximo para la remuneración objeto de cotización</td></tr>
</table>

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2013	Decreto Ejecutivo No. 39-2013	Arto.16	La facturación de las cotizaciones Obrero-Patronales, se realizará aplicando el porcentaje establecido por el Reglamento de la Ley de Seguridad Social, sobre la remuneración que reciba el asegurado durante el mes. A partir del día 1 de Enero de 2014, el salario objeto de cotización máximo será C$ 54,964.00 córdobas mensual. A partir del 1 de Enero del 2015, el salario objeto de cotización máxima será de C$ 72,410.00 córdobas mensual. A partir del año 2016, el día 1 de Enero de cada año, el Instituto de Seguridad Social, ajustará el salario objeto de cotización máximo, aplicando la variación anual del salario promedio de los asegurados. El salario mínimo objeto de cotización, no podrá ser inferior al establecido para la actividad económica del empleador, salvo que se trate de períodos incompletos, en
2008	Decreto Ejecutivo No. 14-2008	Arto. 20	**Numeral 5.** Por atraso en el pago total de lo facturado en el plazo señalado en la factura, se aplicará un recargo automático del 3% únicamente en el primer mes de atraso. En los subsiguientes meses se cobrará el interés corriente y el interés moratorio conforme legislación vigente, hasta su efectivo pago más los trámites de cobro extrajudicial y judicial
2019	Decreto Presidencial No. 06-2019	Arto. 26	Las cotizaciones al seguro facultativo serán del 22.25% para el régimen facultativo integral y de 14% para el régimen facultativo IVM.
2018	Decreto Presidencial No. 03-2018	Arto. 26	Las cotizaciones al seguro facultativo serán del 22.25% para el régimen facultativo integral y de 14% para el régimen facultativo IVM.
2019	Decreto Presidencial No. 06-2019	Arto. 27	Para los ministros de cualquier culto las cotizaciones al seguro facultativo serán del 17 .60% para el régimen facultativo integral y de 11.60% para el régimen facultativo IVM.
2018	Decreto Presidencial No. 03-2018	Arto. 27	Para los ministros de cualquier culto las cotizaciones al seguro facultativo serán del 17.60% para el régimen facultativo integral y de 11.60% para el régimen facultativo IVM.
2019	Decreto Presidencial No. 06-2019	Arto. 29	El aporte del Estado para el Seguro Facultativo será del 1.75% para el régimen facultativo integral.
2018	Decreto Presidencial No. 03-2018	Arto. 29	El aporte del Estado para el Seguro Facultativo será del 1.25% para el régimen facultativo integral.
2013	Decreto Ejecutivo No. 28-2013	Arto. 44	Tendrá derecho a la Pensión de Invalidez, el asegurado no mayor de 60 años que sea declarado inválido y que haya cotizado 150 semanas dentro de los últimos seis (6) años que precedan a la fecha de la causa que dio origen a la invalidez o tenga al menos doscientas cincuenta semanas cotizadas.

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2015	Decreto Ejecutivo No. 12-2015	Arto. 56	En los casos en que el asegurado que ha cumplido 60 años de edad no acredite el período de calificación prescrito, pero ha cotizado al menos 250 semanas, tendrá derecho a una pensión de vejez reducida proporcional, de acuerdo a los siguientes parámetros: a) Desde 250 hasta 349 semanas cotizadas: C$ 1,910.00 (Un mil novecientos diez córdobas); b) Desde 350 hasta 449 semanas cotizadas: C$ 2,356.00 (Dos mil trescientos cincuenta y seis córdobas); c) Desde 450 hasta 549 semanas cotizadas: C$ 2,884.00 (Dos mil ochocientos ochenta y cuatro córdobas); d) Desde 550 hasta 649 semanas cotizadas: C$ 3,290.00 (Tres mil doscientos noventa córdobas);
2013	Decreto Ejecutivo No. 28-2013	Arto. 56	En los casos en que el asegurado que ha cumplido 60 años de edad no acredite el período de calificación prescrito, pero ha cotizado al menos 250 semanas, tendrá derecho a una pensión de vejez reducida proporcional, de acuerdo a los siguientes parámetros: a) Desde 250 hasta 450 semanas cotizadas: C$ 1,200.00 (Un mil doscientos córdobas); b) Desde 451 hasta 600 semanas cotizadas: C$ 2,000.00 (Dos mil córdobas); c) Desde 601 hasta 749 semanas cotizadas: C$ 2,800.00 (Dos mil Ochocientos
2019	Decreto Presidencial No. 06-2019	Arto. 58	Para el cálculo de la pensión de vejez, la remuneración base mensual de un asegurado será el promedio que resulte de dividir entre 375 la suma de los promedios de las últimas 375 semanas cotizadas y multiplicar el cociente por el factor 4.33. Para estos efectos, las semanas subsidiadas se considerarán como cotizadas.

Reformas a la Ley No. 975 “Reglamento de la Ley de Seguridad Social”, 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2019	Decreto Presidencial No. 06-2019	Arto. 85	La cuantía mensual de la pensión de invalidez, vejez e incapacidad permanente total, se calculará multiplicando la remuneración básica mensual por la tasa de reemplazo. La tasa de reemplazo es la suma de un factor básico y un factor anual. Para el cálculo inicial de la cuantía mensual se aplicarán los siguientes criterios: a) El factor básico será de 0.20; b) El factor anual se calculará multiplicando 0.01 por cada 52 semanas cotizadas del asegurado en exceso sobre las primeras 150 semanas cotizadas. c) Al asegurado que habiendo cotizado 15 o más años, haya cumplido la edad de retiro y continúe trabajando, al factor anual se le sumará 0.01, por cada 52 semanas cotizadas después de los 60 años de edad, hasta un máximo de 0.10; e) La cuantía de la pensión inicial no podrá ser inferior al monto establecido en el Arto. 107 del Decreto No. 974 'Ley de Seguridad Social'. f) La pensión máxima total con sus asignaciones familiares no podrá exceder el 100% del salario base respectivo, ni la cantidad en córdobas equivalentes a un mil quinientos dólares (US$ 1 ,500.00) mensuales en la fecha del otorgamiento de la pensión; g) Recibirán además sobre la cuantía de la pensión, asignaciones familiares equivalentes al 13.5% por la esposa o esposo inválido y 9% por cada hijo menor de 15 años o ascendientes a su cargo mayores de 60 años; h) Por los hijos y ascendientes inválidos a su cargo, se mantendrán las asignaciones mientras dure la invalidez. Igualmente se mantendrán las asignaciones de los hijos hasta los 21 años, en los términos señalados en el Arto. 69 del Reglamento de la Ley de Los pensionados tendrán derecho a recibir anualmente un pago adicional en concepto de décimo tercer mes, que se otorgará en los mismos términos que se reconoce a los trabajadores activos de conformidad con la ley respectiva.

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2018	Decreto Presidencial No. 03-2018	Arto. 85	La cuantía mensual de la pensión de invalidez, vejez e incapacidad permanente total, se calculará multiplicando la remuneración básica mensual por la tasa de reemplazo. La tasa de reemplazo es la suma de un factor básico y un factor anual. Para el cálculo inicial de la cuantía mensual se aplicarán los siguientes criterios: a) El factor básico será de 0.30; b) El factor anual se calculará multiplicando 0.012 por cada 52 semanas cotizadas del asegurado en exceso sobre las primeras 150 semanas cotizadas. c) Al asegurado que habiendo cotizado 15 o más años, haya cumplido la edad de retiro y continúe trabajando, al factor anual se le sumará 0.01, por cada 52 semanas cotizadas después de los 60 años de edad, hasta un máximo de 0.10; e) La cuantía de la pensión no podrá ser inferior al salario mínimo del sector industrial vigente en la fecha del otorgamiento de la pensión. f) La pensión máxima total con sus asignaciones familiares no podrá exceder el 100% del salario base respectivo, ni la cantidad en córdobas equivalentes a un mil quinientos dólares (US$1,500.00) mensuales en la fecha del otorgamiento de la pensión; g) Recibirán además sobre la cuantía de la pensión, asignaciones familiares equivalentes al 13.5% por la esposa o por el esposo inválido y 9% por cada hijo menor de 15 años o ascendientes a su cargo mayores de 60 años; h) Por los hijos y ascendientes inválidos a su cargo, se mantendrán las asignaciones mientras dure la invalidez. Igualmente se mantendrán las asignaciones de los hijos hasta los 21 años, en los términos señalados en el Arto. 69 del Realamento de la Ley de Los pensionados tendrán derecho a recibir anualmente un pago adicional en concepto de décimo tercer mes, que se otorgará en los mismos términos que se reconoce a los trabajadores activos de conformidad con la ley respectiva.

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2013	Decreto Ejecutivo No. 39-2013	Arto. 85	La cuantía mensual de la pensión de invalidez, vejez e incapacidad permanente total, se calculará multiplicando la remuneración básica mensual por la tasa de reemplazo. La tasa de reemplazo es la suma de un factor básico y un factor anual. ***1) Cuando la remuneración base mensual es inferior o igual al doble del salario mínimo vigente, se aplicarán los siguientes criterios:*** a) El factor básico será de 0.45; b) El factor anual se calculará multiplicando 0.01591 por cada 52 semanas cotizadas del asegurado en exceso sobre las primeras 150 semanas cotizadas; c) Al asegurado que habiendo cotizado 15 o más años, haya cumplido la edad de retiro y continué trabajando, al factor anual se le sumará 0.01, por cada 52 semanas cotizadas después de los 60 años de edad, hasta un máximo de 0.05; e) El monto de la pensión no podrá ser inferior al salario mínimo del sector industrial. ***2) Cuando la remuneración base mensual es mayor que el doble de salario mínimo vigente, se aplicarán los siguientes criterios:*** a) El factor básico será de 0.37; b) El factor anual se calculará multiplicando 0.0115 por cada 52 semanas cotizadas del asegurado en exceso sobre las primeras 150 semanas cotizadas. c) Al asegurado que habiendo cotizado 15 o más años, haya cumplido la edad de retiro y continúe trabajando, al factor anual se le sumará 0.01 por cada 52 semanas cotizadas después de los 60 años de edad, hasta un máximo de 0.05; d) La tasa de reemplazo máxima es de 0.8; ***3) En todos los casos:*** a) Los pensionados tendrán derecho a recibir anualmente un pago adicional en concepto de décimo tercer mes, que se otorgará en los mismos términos que se reconoce a los trabajadores activos de conformidad con la ley respectiva; b) Recibirán además sobre cuantía de la pensión, asignaciones familiares equivalentes al 15% por la esposa o esposo inválido y 10% por cada hijo menor de 15 años o ascendientes a su cargo mayores de 60 años; c) La pensión máxima total con sus asignaciones familiares no podrá exceder del 100% del salario base respectivo, ni de la cantidad en córdobas equivalente a un mil quinientos dólares (US $ 1.500.00) mensuales en la fecha del otorgamiento de la pensión; d) Por los hijos y ascendientes inválidos a su cargo, se mantendrán las asignaciones mientras dure la invalidez. Igualmente se mantendrán las asignaciones de los hijos hasta los 21 años, en los términos señalados en el Arto. 69 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social

Reformas a la Ley No. 975 "Reglamento de la Ley de Seguridad Social", 2008-2023

Año	Decreto	Artículo	Reforma
2018	Decreto Presidencial No. 03-2018	Arto. 86	Los pensionados por vejez, invalidez e incapacidad aportarán mensualmente el 5% de la cuantía de sus pensiones para la Rama de Enfermedad y Maternidad. Este aporte será descontado por el Instituto al momento del pago de la pensión. El Instituto garantizará que reciban servicios de salud de igual nivel que los asegurados activos.
2019	Decreto Presidencial No. 06-2019	Arto. 96	El monto de las pensiones en curso de pago, será actualizado al 30 de noviembre de cada año, aplicando lo establecido en el Arto. 50 del Decreto No. 974 'Ley de Seguridad Social'.
2018	Decreto Presidencial No. 03-2018	Arto. 96	El monto de las pensiones en curso de pago, será actualizado al 30 de noviembre de cada año, aplicando el mantenimiento de valor con relación a la tasa cambiaría oficial del córdoba establecido por el BCN con relación al dólar de los Estados Unidos de América.
2013	Decreto Ejecutivo No. 39-2013	Arto. 96	El monto de las pensiones en curso de pago, será actualizado al 30 de noviembre de cada año, aplicando el mantenimiento de valor con relación a la tasa cambiaria oficial del córdoba establecida por el BCN con relación al dólar de los Estados Unidos de Norteamérica. En el mes de Julio de cada año, las pensiones cuya base de cálculo inicial fue una remuneración base mensual menor o igual a dos salarios mínimos, tendrán un ajuste de la cuantía, que será calculado aplicando a la pensión existente del mes de julio del año anterior el porcentaje de aumento del salario promedio de los asegurados acumulados en los doce meses previos.

2. Exploración detallada de los programas de pensiones

En el presente Anexo se analizan las pensiones más importantes de cada régimen, utilizando la siguiente división para el análisis:

1. Pensión de vejez ordinaria y pensión de vejez reducida proporcional
2. Pensiones de invalidez, viudez, orfandad y ascendencia
3. Pensiones de víctimas de guerra y especiales

Pensión de vejez ordinaria y pensión de vejez reducida proporcional

De acuerdo con el Arto. 55 de la Ley No. 974 (1982), las personas aseguradas tienen derecho a una pensión de vejez ordinaria si han cumplido 60 años y acrediten 750 semanas cotizadas (aproximadamente 15 años). Estimaciones al inicio de la década corriente ubican la tasa de reemplazo de 94.2 por ciento para ingresos entre 0.5 y 1 salario mínimo en Nicaragua (Ruiz, 2019; citado en Mesa-Lago, 2020). Estos factores posicionan a Nicaragua entre los países con condiciones de acceso más laxo a la pensión de vejez en la región (Mesa-Lago, 2020).

El INSS (2023) reporta 197,620 pensiones por vejez en curso de pago en 2022, de las cuales 126,696 corresponden a pensiones ordinarias, lo que representa el 64.1 por

ciento del total (ver cuadro 2). El número de pensiones de vejez ordinarias creció a un promedio anual de 7.9 por ciento en el período 2011-2022. Desde 2018, estas pensiones han tenido una desaceleración en su crecimiento pasando de una tasa de crecimiento promedio anual de 8.2 por ciento entre 2015-2017 a 5.3 por ciento en el periodo de 2018-2022.

CUADRO 2

Pensiones de vejez en curso de pago

Número de personas, 2011-2020

Año	Número			Tasa de variación anual		
	Ordinaria	Reducida proporcional	Total	Ordinaria	Reducida proporcional	Total
2011	59,127	-	59,127	-	-	-
2012	63,938	-	63,938	8.1%	-	8.1%
2013	68,993	22,300	91,293	7.9%	-	42.8%
2014	74,802	29,314	104,116	8.4%	31.5%	14.0%
2015	81,475	35,556	117,031	8.9%	21.3%	12.4%
2016	88,530	42,946	131,476	8.7%	20.8%	12.3%
2017	95,370	49,475	144,845	7.7%	15.2%	10.2%
2018	103,060	54,620	157,680	8.1%	10.4%	8.9%
2019	110,107	59,564	169,671	6.8%	9.1%	7.6%
2020	114,319	62,812	177,131	3.8%	5.5%	4.4%
2021	119,276	66,649	185,925	4.3%	6.1%	5.0%
2022	126,696	70,924	197,620	6.2%	6.4%	6.3%

Fuente: INSS (2021; 2023).

El restante de pensiones de vejez corresponde a pensiones reducidas proporcionales, las cuales fueron introducidas en 2013 mediante el Decreto Ejecutivo No. 28-2013[70]. Esta reforma estableció que las personas aseguradas que han cumplido 60 años que no acrediten el período de calificación prescrito (750 semanas), pero han cotizado al menos 250 semanas, tienen derecho a una pensión de vejez reducida proporcional. Los montos de pensiones fijados en la última reforma realizada, que corresponde al Decreto Ejecutivo No. 12-2015[71], se pueden ver en el cuadro 3 (abajo).

[70] De reforma al Decreto No. 975 "Reglamento General a la Ley de Seguridad Social".
[71] Reforma al Decreto No. 975 "Reglamento General a la Ley de Seguridad Social".

CUADRO 3

Pensiones de vejez reducida proporcional

Montos, 2015

Semanas cotizadas	Córdobas	Dólares[a/]
Desde 250 hasta 349	C$1,910	$70.1
Desde 350 hasta 449	C$2,356	$86.4
Desde 450 hasta 549	C$2,884	$105.8
Desde 550 hasta 649	C$3,290	$120.7
Desde 650 hasta 749	C$3,656	$134.1

a/: En base al tipo de cambio oficial promedio de 2015.

Fuente: Decreto No. 12-2015.

Tal como se ve en el cuadro 2, se registraron 70,924 pensiones de vejez reducidas proporcionales en curso de pago en 2022, reflejando un crecimiento promedio anual de 15.6 por ciento en el periodo 2013-22. Al igual que las pensiones de vejez ordinarias, las pensiones de vejez reducidas tuvieron una importante desaceleración al reportar un crecimiento promedio anual de 6.7 por ciento en el periodo 2018-2022, en comparación con el 18.0 por ciento reportado en el periodo 2015-18 (INSS, 2021; 2023).

Sin embargo, las pensiones de vejez por lo general son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia promedio en Nicaragua. En 2022, la pensión mensual promedio para las personas con pensiones de vejez ordinarias fue de US$265.9 y para las personas con pensiones de vejez reducidas proporcionales fue de US$81.1 (ver cuadro 4). En cambio, la canasta básica ascendía a US$524.3 al cierre de 2022, de tal forma que en promedio las pensiones ordinarias en dicho año representaron 50.7 por ciento del costo de la canasta básica, mientras que las pensiones reducidas solamente el 15.5 por ciento de esta (INSS, 2023; INIDE, 2024c).

CUADRO 4

Pensiones de vejez ordinarias y reducidas proporcionales

Monto promedio (dólares), 2011-2022

Año	Dólares nominales		IPC EE. UU. (1983 = 100)	Dólares reales (1983 = 100)		Tasa de variación de pensiones reales	
	Pensión de vejez ordinaria	Pensión de vejez reducida proporcional		Pensión de vejez ordinaria	Pensión de vejez reducida proporcional	Pensión de vejez ordinaria	Pensión de vejez reducida proporcional
2011	192.7	-	224.94	85.7	-	-	-
2012	206.7	-	229.59	90.0	-	5.1%	-
2013	183.3	69.0	232.96	78.7	29.6	-12.6%	-
2014	226.7	67.4	236.74	95.8	28.5	21.7%	-3.9%
2015	237.3	95.7	237.02	100.1	40.4	4.5%	41.8%
2016	245.7	94.2	240.01	102.4	39.2	2.3%	-2.8%
2017	253.9	92.2	245.12	103.6	37.6	1.2%	-4.2%
2018	267.1	90.4	251.11	106.3	36.0	2.7%	-4.2%
2019	269.8	87.1	255.66	105.5	34.1	-0.8%	-5.4%
2020	267.4	84.3	258.81	103.3	32.6	-2.1%	-4.5%
2021	265.6	82.5	270.97	98.0	30.4	-5.1%	-6.5%
2022	265.9	81.1	292.65	90.9	27.7	-7.3%	-9.0%

Fuente: INSS (2021; 2023) y BLS (2024).

Es destacable que, según la Ley No. 974 (1982)[72], las pensiones en concepto de vejez, total o parcial gozaban del mantenimiento del valor con relación a la tasa cambiaria oficial del córdoba establecida por el BCN con relación al dólar de los Estados Unidos de América[73], con el objetivo de subvenir a las necesidades básicas del asegurado (y de las personas a su cargo) cuando su aptitud de trabajo se encuentra disminuida por la senectud[74]. Sin embargo, a pesar de estos ajustes en las pensiones, el poder adquisitivo de los pensionados se ha deteriorado en la última década. En términos de dólares reales, las pensiones de vejez crecieron levemente a una tasa promedio anual de 0.5 por ciento en el período 2011-2022 (como se aprecia en el cuadro 4), mientras que las pensiones de vejez reducidas proporcionales decrecieron a un promedio anual de 0.7 por ciento en el período 2013-2022 (solo crecieron en 2015)[75] (INSS, 2021; 2023 & Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos [BLS, por sus siglas en inglés], 2024). Pero aún, el poder adquisitivo de los pensionados puede haberse deteriorado más recientemente en el marco de la reducción paulatina de la tasa de

[72] Ley de Seguridad Social (Arto. 50).

[73] Ley de Seguridad Social (Arto. 46); en enero de 1993 se fijó una tasa de depreciación de 5 por ciento, pero en noviembre del mismo año la tasa incrementó al 12 por ciento. En julio de 1999, la tasa se redujo a 9 por ciento y en noviembre del mismo año se volvió a reducir a 6 por ciento. Luego, en enero del 2004 la tasa se redujo a 5 por ciento (BCN, s.f.).

[74] También gozan de este beneficio las pensiones de viudez, invalidez total o parcial e incapacidad total o parcial.

[75] Las pensiones de vejez ordinarias cayeron a una tasa promedio anual de 0.9 por ciento entre 2015 y 2017, cifra que pasó a -5.5 por ciento en el período 2018-2022; en cambio, las pensiones de vejez reducidas proporcionales pasaron de -5.9 por ciento promedio anual en el período 2015-2017 a -8 por ciento entre 2018 y 2022 (INSS, 2021; 2023 & BLS, 2024).

devaluación del córdoba con relación al dólar estadounidense a partir de 2019 y, en especial, con su fijación a partir de 2024[76].

A pesar del aumento de la cobertura, la información disponible más reciente indica que las tasas de actividad para las personas de 65 a 74 años, y 75 años a más en 2019 fueron de 47.2 por ciento y 26.2 por ciento, respectivamente (FIDEG, 2020). Esto evidencia que una parte importante de la población de adultos mayores no se jubila a la edad establecida o, si lo hace, continúa trabajando. Esto puede deberse a que no han cumplido con las contribuciones establecidas en la seguridad social o que las pensiones que reciben son insuficientes para satisfacer las necesidades económicas de sus hogares, por tanto, no gozan de una jubilación descansada.

Pensiones de invalidez, viudez, orfandad y ascendencia

Las prestaciones de invalidez tienen por objeto subvenir a las necesidades básicas del incapacitado y de las personas a su cargo, promover la readaptación profesional del incapacitado y procurar su reingreso a la actividad económica. De acuerdo con la Ley No. 974 (1982), se considera inválido a la persona asegurada que, a consecuencia de una enfermedad o accidente de origen no profesional, se halle incapacitada/o como mínimo en un 50 por ciento para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su fuerza, a sus capacidades y a su formación profesional, la remuneración habitual que percibe en la misma región, un trabajador sano del mismo sexo, capacidad semejante y formación profesional análoga.

Las pensiones de invalidez están constituidas por una cuantía básica con aumentos calculados con relación al número de cuotas pagadas. Cuando la persona asegurada tenga esposa o esposo y dos hijos, la pensión de invalidez total, incluyendo las asignaciones familiares, no podrá ser inferior al 50 por ciento de su salario prescrito. Las pensiones de invalidez continuarán vigentes mientras dure la incapacidad o hasta la fecha del cumplimiento de los 60 años, cuando se convertirán automáticamente en pensiones de vejez. Estas se conceden a partir de la fecha de la causa que le dio

[76] Véase BCN (2019, 2020, 2023a y 2023b).

origen o del cese del subsidio y deberán ser revisadas por lo menos cada tres años, según establece la Ley No. 975 (1982).

Por su parte, las pensiones causadas por la muerte de la persona asegurada activa son:

- **Pensión de viudez:** Son beneficiarias/os de la pensión de viudez, la esposa o compañera, el esposo o compañero inválido que hubiere dependido económicamente del causante. La persona beneficiaria de una persona asegurada fallecida tendrá derecho a percibir una pensión equivalente al 50 por ciento de la que percibía el causante o de la que este percibiría por invalidez total si hubiere cumplido con el requisito de cotizaciones para tener derecho a ella, sin incluir las asignaciones familiares. La pensión será vitalicia si al fallecer el causante la viuda hubiere cumplido 45 años o fuere inválida.
- **Pensión de orfandad:** Son beneficiarios de la pensión de orfandad por deceso de la madre o el padre, los hijos menores de los asegurados, por lo menos hasta cumplir los 15 años y menores de 21 años no cotizantes que se encuentren estudiando. Los hijos inválidos gozarán de pensión mientras dura su invalidez.
- **Pensión de ascendencia:** Son beneficiarios de la pensión de ascendencia los ascendientes y otros dependientes del causante mayores de 60 años o inválidos de cualquier edad que demuestren haber dependido económicamente de la persona asegurada al momento de su fallecimiento.

En 2022, existían 17,269 pensiones en curso de pago de invalidez, 35,247 pensiones de viudez, 20,365 pensiones de orfandad, y 2,169 pensiones de ascendencia[77] (ver cuadro 5). A excepción de las pensiones de invalidez, el resto de las pensiones han registrado un crecimiento (por cantidad) constante durante el periodo 2011-2022. En el período 2011-2020, las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia crecieron a una tasa promedio anual de 8.1, 12.9 y 12.2 por ciento, respectivamente. En el caso de las

[77] Que representaron unos montos pagados en dicho año de US$42.8 millones, US$44.8 millones, US$18.2 millones y US$2.4 millones, respectivamente (INSS, 2023).

primeras dos, este crecimiento se debe principalmente por el incremento significativo de las pensiones reducidas proporcionales desde 2013, las cuales crecieron a una tasa promedio anual mayor al 100 por ciento hasta 2020. Sin embargo, el crecimiento de las pensiones de viudez y orfandad parece desacelerarse en los años más recientes, mientras que las de ascendencia mantienen un crecimiento sostenido[78]. En cambio, las pensiones de invalidez crecieron entre 2014 y 2019 (15.6% y 1.1%, respectivamente) con clara tendencia de desaceleración, y pasaron a caer en 2020 (-2.4%), 2021 (-3.5%) y 2022 (-2.4%) (INSS, 2023).

CUADRO 5

Pensiones de invalidez, viudez, orfandad y ascendencia

Número de personas, 2011-2022

Año	Invalidez			Viudez			Orfandad			Ascendencia
	Parcial	Completa	Total	Ordinaria	Reducida proporcional	Total	Ordinaria	Reducida proporcional	Total	Total
2011	2,812	8,303	11,115	16,093	-	16,093	6,480	-	6,480	714
2012	2,962	8,653	11,615	17,149	-	17,149	7,296	-	7,296	820
2013	3,172	8,936	12,108	17,857	42	17,899	8,038	-	8,038	895
2014	3,890	10,103	13,993	18,840	333	19,173	9,118	10	9,128	967
2015	4,131	11,197	15,328	19,691	648	20,339	10,173	60	10,233	1,095
2016	4,165	12,580	16,745	20,855	1,103	21,958	11,356	165	11,521	1,233
2017	4,094	14,033	18,127	21,943	1,519	23,462	12,568	214	12,782	1,392
2018	4,335	14,247	18,582	22,834	1,943	24,777	13,612	295	13,907	1,524
2019	4,601	14,184	18,785	23,941	2,473	26,414	14,663	357	15,020	1,646
2020	4,710	13,630	18,340	26,708	3,402	30,110	16,652	467	17,119	1,799
2021	4,488	13,208	17,696	28,872	4,230	33,102	18,610	590	19,200	1,951
2022	4,241	13,028	17,269	30,375	4,872	35,247	19,709	656	20,365	2,169

Fuente: INSS (2021; 2023).

En cuanto a los montos promedios pagados por este tipo de pensiones, se puede apreciar en el cuadro 6 que las pensiones por invalidez reciben las mayores prestaciones monetarias. A estas les siguen, por orden descendiente, las pensiones de viudez ordinaria, ascendencia y orfandad ordinaria; naturalmente, las pensiones de viudez y orfandad reducidas proporcionales reciben las menores prestaciones monetarias. Entre 2011 y 2017, todas estas pensiones crecieron de forma relativamente constante, pero divergieron a partir de 2018: mientras las pensiones de viudez ordinarias, de orfandad ordinarias y de ascendencia continuaron creciendo en el período 2018-2022[79], las pensiones de invalidez, viudez reducida proporcional y

[78] Las pensiones de viudez crecieron 14 por ciento en 2020, 9.9 por ciento en 2021 y 6.5 por ciento en 2022; las pensiones de orfandad crecieron 14, 12.2 y 6.1 por ciento en 2020, 2021 y 2022, respectivamente; por último, las pensiones de ascendencia crecieron 9.3 por ciento en 2020, 8.4 por ciento en 2021 y 11.2 por ciento en 2022 (INSS, 2023).

[79] Mostraron un crecimiento promedio anual de 2.3, 1.5 y 0.4 por ciento, respectivamente (INSS, 2023).

orfandad reducida proporcional decrecieron en dicho período[80]. Analizando los dos últimos años disponibles, es notable la continua caída en los montos de las pensiones de invalidez y de viudez reducidas proporcionales[81], el aumento significativo de las pensiones de orfandad (en particular en 2022) y el estancamiento de las pensiones de ascendencia. Por otro lado, cabe destacar que las pensiones de invalidez completa (que reciben los mayores pagos) no lograban cubrir ni el 40 por ciento del costo de la canasta básica al cierre de 2022[82] (INSS, 2023; INIDE, 2024c).

CUADRO 6

Pensiones de invalidez, viudez, orfandad y ascendencia

Monto promedio (dólares), 2011-2022

Año	Invalidez		Viudez		Orfandad		Ascendencia
	Parcial	Completa	Ordinaria	Reducida proporcional	Ordinaria	Reducida proporcional	Total
2011	104.1	173.6	72.0	-	39.1	-	65.7
2012	109.0	186.1	78.1	-	42.0	-	70.9
2013	112.9	195.9	83.2	32.4	43.6	-	75.7
2014	108.8	195.0	85.2	34.3	44.2	19.3	76.8
2015	108.4	199.9	88.6	48.9	45.8	23.9	77.5
2016	110.7	205.9	91.4	48.6	46.0	24.5	79.1
2017	113.2	210.0	93.4	49.1	46.6	26.3	81.2
2018	115.8	215.9	96.8	48.7	47.8	25.2	81.9
2019	114.2	213.7	98.7	47.4	48.5	24.1	82.4
2020	111.9	209.7	101.3	46.0	49.3	23.1	82.5
2021	109.9	206.6	106.3	45.8	50.3	23.5	81.8
2022	108.9	203.8	104.0	44.1	69.6	36.4	81.8

Fuente: INSS (2021; 2023).

Pensiones de víctimas de guerra y especiales

Las pensiones de víctimas de guerra no contributivas se financian por las aportaciones de empleadores y personas aseguradas en el régimen obligatorio de IVM-RP. Tales pensiones se otorgan por incapacidad total y parcial, viudez, orfandad y ascendencia y están separadas de las de IVM y RP, aunque son administradas por el INSS. Una

[80] Las pensiones de invalidez parcial y completa decrecieron a una tasa promedio anual de 1.7 y 1.4 por ciento, respectivamente; mientras que las pensiones de viudez y orfandad reducidas proporcionales lo hicieron al 2.8 y 4.3 por ciento, respectivamente (INSS, 2023).

[81] Así como las de viudez ordinarias en 2022.

[82] Específicamente, estas pensiones cubrían en promedio el 38.9 por ciento del costo de la canasta básica; le siguen por orden descendente las pensiones de invalidez parcial (20.8%), viudez ordinaria (19.8%), ascendencia (15.6%), orfandad ordinaria (13.3%), y viudez y orfandad reducidas proporcionales (8.4% y 6.9%, respectivamente) (INSS, 2023; INIDE, 2024a).

persona pensionada por víctima de guerra tiene derecho a recibir una pensión si cumple los requisitos para ello. Por su parte, las pensiones especiales también son no contributivas y se otorgan por IVM y riesgos profesionales.

En 2008, el presidente Ortega firmó el Decreto Ejecutivo No. 33-2008[83] que tenía la finalidad de incrementar las pensiones a víctimas de guerra. De esta forma, la cantidad de pensiones a víctimas de guerra crecieron en casi 70 por ciento entre 2007 y 2015, lo que fue considerado un factor político con la entrada de Ortega al Gobierno (Álvarez, 2016). Sin embargo, su crecimiento se desaceleró a inicios de la última década y han caído desde 2016, principalmente por la disminución que han tenido las pensiones de incapacidad parcial y ascendencia otorgadas desde dicho año. En particular, se registraron 28,003 pensiones para víctimas de guerra en 2022, lo cual representó una reducción de 2.7 por ciento con respecto a 2021 (como se ve en el cuadro 7), y sumando un monto de US$42.9 millones. Por su parte, se registraron 1,250 pensiones especiales en 2022, lo cual representó una reducción de 10.3 por ciento con respecto a 2021, sumando un monto de US$0.8 millones. Durante el período 2011-2022 estas pensiones han presentado una reducción sistemática (INSS, 2023).

CUADRO 7

Pensiones de Víctimas de Guerra y Especiales

Número de personas, 2011-2022

Año	Número		Tasa de variación anual	
	Víctimas de Guerra	Especiales	Víctimas de Guerra	Especiales
2011	28,695	2,843	-	-
2012	31,610	2,751	10.2%	-3.2%
2013	32,260	2,519	2.1%	-8.4%
2014	32,296	2,358	0.1%	-6.4%
2015	32,361	2,182	0.2%	-7.5%
2016	32,191	2,032	-0.5%	-6.9%
2017	31,757	1,855	-1.3%	-8.7%
2018	31,189	1,713	-1.8%	-7.7%
2019	30,528	1,594	-2.1%	-6.9%
2020	29,611	1,551	-3.0%	-2.7%
2021	28,766	1,394	-2.9%	-10.1%
2022	28,003	1,250	-2.7%	-10.3%

Fuente: INSS (2021; 2023).

[83] Reforma parcial al Decreto N°. 97-2007, "Reformas y adiciones al Decreto N°. 4-91, Reglamento de la ley que concede beneficios a las víctimas de guerra".

En 2022, las pensiones de víctimas de guerra y especiales ascendían en promedio a un monto de 75.2 y 29.2 dólares al mes, respectivamente (ver cuadro 8). De esta forma, las pensiones de víctimas de guerra cubrían en promedio solo el 14.3 por ciento del costo de la canasta básica al cierre de 2022, mientras que las pensiones especiales cubrían en promedio el 5.6 por ciento. Es aún más llamativa la constante reducción o estancamiento (en dólares) en el crecimiento de estas pensiones desde inicios de la última década (con excepción de 2012 cuando las pensiones especiales crecieron 13.5%), aunque es positivo que las pensiones de víctimas de guerra crecieron 1.4 por ciento y las especiales crecieron 3 por ciento en 2022 (INSS, 2021; 2023; INIDE, 2024c).

CUADRO 8

Pensiones de Víctimas de Guerra y Especiales

Monto promedio (dólares), 2011-2022

Año	Monto		Tasa de variación anual	
	Víctimas de Guerra	Especiales	Víctimas de Guerra	Especiales
2011	76.6	27.7	-	-
2012	75.0	31.5	-2.1%	13.5%
2013	74.5	31.4	-0.6%	-0.3%
2014	74.6	31.0	0.0%	-1.4%
2015	74.2	30.5	-0.4%	-1.3%
2016	74.1	30.4	-0.2%	-0.4%
2017	73.9	29.5	-0.2%	-3.0%
2018	74.2	28.9	0.3%	-2.3%
2019	74.5	28.7	0.5%	-0.5%
2020	74.1	28.5	-0.5%	-0.9%
2021	74.1	28.3	0.0%	-0.4%
2022	75.2	29.2	1.4%	3.0%

Fuente: INSS (2021; 2023).



Fundación Sin Límites

SERIE DE ESTUDIOS ECONÓMICOS