

La Reforma de la Seguridad Social en Nicaragua: Una Propuesta de Pensión no Contributiva

José Ignacio Antón Pérez*

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

Palabras-clave: Nicaragua, Mercado Laboral, Pobreza, Reforma, Pensiones no Contributivas.

Abstract: In 1999, the Nicaraguan government decided to reform the pension system, establishing a scheme based in fully funded individual accounts. This reform has not come into effect and it has been postponed *sine die*. This article argues that, according to the structure of the labour market in this country, this sort of change does not resolve the pre-existent problems. Furthermore, it presents a proposal of reform based in an extension of the coverage of pensions by means of non-contributory benefits. It simulates the fiscal cost of both a means-tested and a universal pension in the short and the medium term in several scenarios of economic growth.

Keywords: Nicaragua, Labour Market, Poverty, Reform, Non-Contributory Pensions.

* Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca - España.
E-mail: janton@usal.es. Recibido em: 20/10/06 e aceito em 27/11/06.

Introducción¹

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

La experiencia latinoamericana en materia de reforma previsional reviste especial relevancia ya que, mientras la mayor parte de los países desarrollados han optado por introducir modificaciones de escasa entidad en sus sistemas de pensiones (básicamente pequeños ajustes en las condiciones de acceso), parte importante de la región ha optado por cambios de carácter radical.² En efecto, doce países latinoamericanos acometieron, con la asesoría de varios organismos financieros internacionales, importantes reformas consistentes en la introducción, en diferentes grados, de la capitalización privada a través de cuentas individuales en los sistemas de pensiones.

De este modo, los sistemas públicos de prestación definida fueron completamente reemplazados por esquemas de capitalización individual en Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1997) y República Dominicana (2003). Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (sin implementar) optaron por un sistema mixto en el cual coexiste un pilar de reparto y prestación definida reducido con un pilar de capitalización obligatorio y administrado por el sector privado. En Perú (1993) y Colombia (1994) se optó por un modelo que permite cierta libertad de elección entre un sistema público reformado y un sistema *a la chilena*, si bien con el horizonte fijado en una transición completa hacia un esquema de previsión basado en su totalidad en la capitalización individual.³ El *leit motiv* de las reformas introducidas fue los problemas financieros de muchos de los regímenes contributivos que funcionaban en la región, así como una tendencia a la reducción del papel del Estado en la economía. Sin embargo, las reformas estructurales realizadas no han obtenido resultados

¹ Agradezco los comentarios de Sandro Monsueto a una versión preliminar de este trabajo.

² Sobre las diversas reformas adoptadas en países de la OCDE puede consultarse Fox y Palmer (2003).

³ Para más detalles sobre los tipos de reformas y sus características específicas, véase Mesa-Lago (2001).

positivos en materia de cobertura de la fuerza de trabajo, coste presupuestario y, previsiblemente, cuestiones de índole distributiva (MESA-LAGO, 2004).

Asimismo, en Nicaragua se aprobó una ley que estipulaba el total reemplazo del sistema público de reparto y prestación definida por un esquema privado de capitalización individual. Esta reforma contó con la asesoría del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, debido a distintos problemas que se considerarán con posterioridad, esta medida todavía no ha sido implementada.

En este trabajo se plantea una propuesta de reforma previsional para Nicaragua desde una óptica y con unos objetivos distintos a los que presidieron los cambios realizados en materia de seguridad social en la región en los últimos diez años. Para ello, el artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se lleva a cabo un breve repaso de la historia de la seguridad social en Nicaragua, desde su creación hasta la reciente reforma frustrada que auspiciaban los organismos internacionales. Posteriormente se analiza la situación socio-económica del adulto mayor y del trabajador nicaragüense, con la intención de determinar el modo de abordar el problema de la previsión en Nicaragua. En tercer lugar se presenta una propuesta de pensión universal o asistencial, con una simulación del coste presupuestario de la misma, extrayéndose algunas conclusiones de política económica.

Historia reciente y propuestas de reforma de las pensiones en Nicaragua⁴

Los primeros pasos de la seguridad en Nicaragua se remontan al bienio 1955-1957, cuando tuvo lugar la creación del Instituto Nicaragüense de Seguros Sociales (INSS). A lo largo de las dos décadas siguientes se desarrolló un sistema de pensiones contributivas que llegó a cubrir, a fines de los años setenta, a alrededor del 20 por 100 de la Población Económicamente Activa (PEA). En 1979, con la llegada al poder del gobierno sandinista se relajaron fuertemente las condiciones de acceso, lo que generó una expansión del número de pensionistas que introdujo severos problemas financieros en el INSS. Asimismo, la cobertura de la PEA creció hasta cerca del 30 por 100 en 1988, año a partir del cual ha experimentado una importante caída. Por otro

⁴ Sección basada parcialmente en Mesa-Lago et al. (1997).

lado, en el quinquenio 1979-1984 se establecieron prestaciones de carácter no contributivo, dentro de las cuales existían pensiones para víctimas de guerra, invalidez, trabajadores de circo, ex-milicianos, por servicios a la patria y también pensiones de gracia para adultos mayores en situación de desamparo. La mayor parte de estas pensiones asistenciales se otorgaba con criterios políticos.

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

Tras los turbulentos años ochenta, la última década del siglo XX no fue tampoco una época de bonanza económica en Nicaragua, lo que en materia de seguridad social se tradujo en una caída del porcentaje de cotizantes al INSS en la primera mitad de los noventa y su estancamiento a finales de la misma década. A pesar de que el balance del INSS –que gestiona también el seguro de salud- es superavitario, circunstancia motivada por la escasa proporción de la población que recibe pensiones y las reservas acumuladas por el INSS, la relación contribuyentes/pensionistas se deterioró pasando de 7,5 a 4,3 cotizantes por pensionista de 1990 a 1995 (MESA-LAGO et al., 1997), lo que hizo que las autoridades comenzasen a plantearse la necesidad de efectuar una reforma previsional. De este modo, se realizaron varios estudios actuariales y propuestas de cambio de diverso calado, entre las que destacan las de de la OIT en 1991, Julio Bustamante (superintendente del sistema chileno) en 1995, Rizo y León (actuarios del INSS) a mediados

del la década de los noventa y un equipo de la Fundación Friedrich Ebert dirigido por Carmelo Mesa-Lago en 1997. Entre estas propuestas, sólo la de Rizo y León involucraba el paso a un sistema de capitalización individual gestionado por el sector privado, a saber, el modelo chileno de seguridad social. Julio Bustamante señalaba la posibilidad de potenciar un régimen de capitalización gestionado inicialmente por el sector público, pero a la vez desestimaba la adopción del modelo chileno, y Carmelo Mesa-Lago y la OIT básicamente apostaban por cierto endurecimiento de las condiciones de acceso en el sistema público, que, de acuerdo con su propuesta, no se privatizaría.

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

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

El principal motivo de la paralización de la reforma estriba en que el gobierno nicaragüense considera que no es factible afrontar los costes de transición del sistema público de reparto al privado de capitalización, es decir, el gobierno no cuenta con los recursos presupuestarios suficientes para garantizar obligaciones con los pensionados por el sistema público y

reconocer sus aportaciones a los trabajadores que hubiesen cotizado con anterioridad a la reforma.

Caracterización socioeconómica de la población nicaragüense

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

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

Las personas de edad avanzada en Nicaragua

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

En primer lugar, las personas mayores de 65 años constituyen un colectivo infrarrepresentado entre la población pobre e indigente. Asimismo, la intensidad de la pobreza medida a través de la brecha de pobreza en este grupo poblacional también es inferior que en la media (Tabla 1).

Tabla 1 - Incidencia e intensidad de la pobreza en Nicaragua (2001)

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

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *EMNV*, 2001

En segundo término, la desigualdad dentro del colectivo de mayores de 65 años es ligeramente superior a la desigualdad exhibida por la población total, como indican los índices de Gini y Atkinson calculados para ambos grupos (Tabla 2).

Tabla 2 - Desigualdad en el gasto anual per cápita de Nicaragua (2001)

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

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001

Por último, la cobertura del programa de prestaciones es extremadamente baja, rasgo no exclusivo de los hogares situados en las decilas más bajas, aunque sí fuertemente acusado en los hogares pobres (Tabla 3).

Tabla 3 - Cobertura del sistema de pensiones en Nicaragua (% de hogares receptores) (2001)

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

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001

El gasto en pensiones, por su parte, se distribuye de forma extremadamente inequitativa, hasta el punto de que el 20 por 100 más rico absorbe más del 60 por 100 del gasto, mientras que el quintil más pobre apenas supera el 2 por 100 (Gráfico 1).

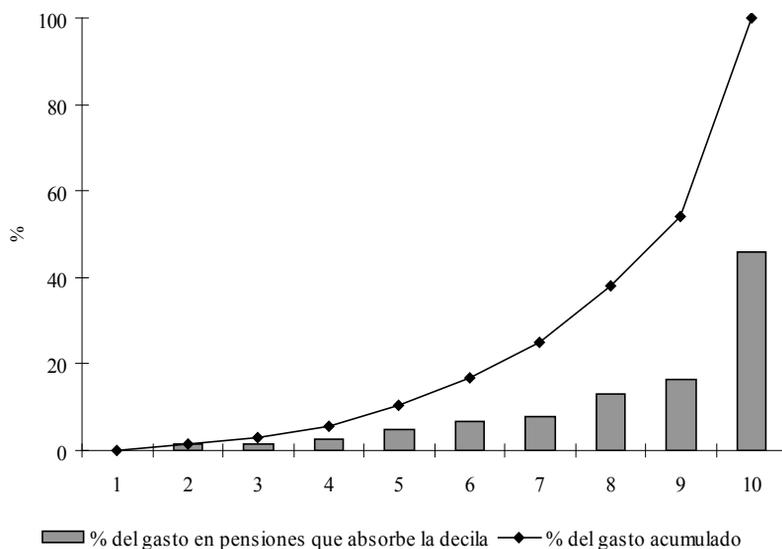


Gráfico 1 - Distribución por hogares del gasto en pensiones en Nicaragua (2001)
 FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001.

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

Cobertura de la seguridad social entre las personas de la PEA

La proporción de personas activas que cotizaban de forma efectiva a la seguridad social en Nicaragua declinó desde finales de los años ochenta hasta mediados de los años noventa. A finales de la década pasada, de acuerdo con datos administrativos del INSS, apenas 15 de cada 100 personas activas y menos de 20 de cada 100 ocupados realizaban aportaciones al seguro social. Esta situación es especialmente grave si se tiene en cuenta que, por una parte, la cotización al sistema de pensiones marca los derechos futuros a prestación de vejez y que, por otro lado, el esquema de pensiones asistencial es raquítico

y sometido a vaivenes políticos. Todo ello indica que, de mantenerse esta tendencia en el futuro la situación de las personas de edad avanzada puede precarizarse aún más si cabe.

Es posible destacar varios hechos estilizados en relación a las características y cobertura de la población activa. En primer lugar, Nicaragua continúa siendo un país con un altísimo componente rural ya que, aunque la proporción de población activa en el medio urbano ha crecido entre 1980 y 2005, más del 40 por 100 de las personas activas se encuentran en el medio rural.

En segundo lugar, el porcentaje de población urbana que se encuentra ocupado en el sector informal de la economía creció durante mediados de los años noventa para luego estabilizarse en cifras cercanas al 60 por 100 de la ocupación.

Este tipo de estructura ocupacional impone fuertes limitaciones a la extensión del seguro social. Por un lado, los ocupados en zonas rurales con frecuencia perciben remuneraciones menores que las de los ocupados urbanos y trabajan en condiciones de especial dureza, por lo que el porcentaje del empleo que se encuentra activamente cotizando es significativamente menor que en las zonas urbanas (Tabla 4).

Tabla 4 - Cobertura del seguro social según área de residencia en Nicaragua (2001)

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

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001

Asimismo, un altísimo porcentaje de la población urbana se emplea en lo que se suele llamar sector informal de la economía (o, en la terminología de CEPAL, sectores de baja productividad).⁵ La ocupación informal, que se caracteriza por la falta de relaciones laborales registrada bajo contrato laboral y por la alta rotación, presenta porcentajes de cotización al sistema de pensiones extremadamente bajos y sustancialmente menores que los registrados en el sector formal de la economía (Tabla 5).

⁵ En este trabajo se ha utilizado para el análisis de la encuesta EMNV de 2001 la definición de informalidad que utilizan la CEPAL y la OIT, que engloba a los ocupados en microempresas, a trabajadores domésticos y a trabajadores independiente no profesionales ni técnicos. Véase, por ejemplo, OIT (2004) o CEPAL (2004).

Tabla 5 - Cobertura del seguro social en ocupados urbanos en Nicaragua (2001)

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

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

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001

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

Por una parte, el análisis bivariante de la Tabla 6 ofrece detalles relevantes sobre quiénes son los que efectivamente contribuyen al sistema de pensiones:

- En principio, la proporción de cotizantes es mayor entre las mujeres ocupadas que entre los hombres.
- Existe una correlación positiva entre el nivel educativo y el porcentaje de ocupados que cotizan al INSS.
- Los trabajadores muy jóvenes o de edad muy avanzada son los que cotizan en menor proporción, lo cual puede deberse, fundamentalmente, a la presencia de menores de edad en el mercado laboral en situación ilegal y que, por lo tanto, es imposible que coticen.
- Los jefes de hogar y los no solteros cotizan en mayor proporción.
- La inserción laboral por sector guarda gran importancia y son aquéllos que se emplean en los sectores donde suelen operar industrias más modernas (sector financiero o electricidad, agua y gas) los que contribuyen en mayor medida.

- La categoría de ocupación se torna altamente relevante y son aquéllos con que trabajan en régimen de asalarización los que más cotizan.
- Los trabajadores de las empresas donde trabajan más de 10 personas contribuyen significativamente más que los que se emplean en establecimientos de menor tamaño.
- Aquéllos que realizan un segundo trabajo muestran una relación más débil con el seguro social que los que se ocupan en un único empleo.
- La proporción de trabajadores que cotizan al INSS en materia de pensiones es creciente a medida que aumenta la decila de gasto a la que pertenece su hogar, lo que permite afirmar que, al menos en parte, la no cotización es un problema de exclusión social, si bien los trabajadores de las decilas más altas tampoco muestran porcentajes de cotización elevados. Asimismo, las personas pobres e indigentes cotizan en una proporción harto menor que aquéllos que no se encuentran en estas situaciones.
- El aseguramiento médico suele estar unido a la cotización al seguro social, en gran medida por imperativos legales.

Tabla 6 - Cobertura de los ocupados (% que cotiza al INSS en pensiones) (2001)

Variab les	%	Variab les	%
Total	19,8	Categoría de ocupación	
Sexo		Asalariado	40,5
Hombre	17,8	Jornalero	7,2
Mujer	23,0	Por cuenta propia	1,2
Edad		Patrón	4,6
Menos de 20	5,3	Trabajador no remunerado	0,7
20-24	22,6	Tamaño de la empresa donde se ocupa	
25-29	25,8	Menos de 10 empleados	5,1
30-39	25,4	De 10 a 50 empleados	45,4
40-49	25,5	De 50 a 100 empleados	54,8
50-59	20,0	Más de 100 empleados	72,9
Más de 60	9,4	Realiza un segundo trabajo	
Área de residencia		Sí	14,5
Urbana	25,5	No	85,5
Rural	9,0	Decila de gasto a la que pertenece	
Nivel educativo		1	2,8
Sin estudios	7,1	2	6,2
Primarios	17,2	3	6,8
Secundarios	36,7	4	11,8
Formación técnica o docente	59,8	5	12,7
Universitaria	62,1	6	16,4
Posición en la familia		7	22,5
Cabeza de familia	22,5	8	25,4
Otra situación	18,2	9	29,9
Estado Civil		10	36,7
Soltero	14,1	Situación de pobreza o indigencia	
Otra situación	22,3	No pobre	26,3
Sector de ocupación		Pobre no indigente	9,7
Agricultura, ganadería y pesca	3,3	Indigente	3,0
Actividades extractivas	24,7	Aseguramiento en salud	
Manufactura	30,8	Posee seguro médico	100,0
Electricidad, gas y agua	85,5	No está asegurado	2,8
Construcción	11,9		
Comercio	11,8		
Transporte y comunicaciones	21,9		
Sector financiero	68,5		
Otros servicios	35,1		

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *EMNV*, 2001

En segundo lugar, la caracterización rigurosa de la probabilidad de cotización en Nicaragua precisa de un análisis econométrico. La técnica más utilizada en estos casos suele ser un modelo *probit*, empleada, entre otros, por Holzmann *et al* (2000), para Argentina y Chile, Packard *et al* (2002), para una serie de países latinoamericanos, o Arenas *et al* (2004), que con más detalle se centran en el caso chileno. Para ello, se define como variable dependiente una variable dicotómica que toma el valor 1 si el individuo ocupado cotiza al sistema de pensiones y 0 en caso contrario. En este trabajo se sigue a Arenas *et al* (2004) en la especificación del modelo, basada en la construcción de *dummies* para la mayor parte de las variables y que, a través de un modelo *probit*, permiten discernir el efecto marginal en términos de probabilidad del paso de una a otra categoría de la variable. Se utilizan prácticamente todas las variables de la Tabla 6, salvo la decila de gasto del hogar (cuya utilización presentaría problemas de autocorrelación si a la vez se incorporan variables acerca de la situación de pobreza o no del individuo) y de la afiliación al seguro médico que se encuentra altamente correlacionada, fundamentalmente por cuestiones legales, con la adscripción al sistema de pensiones.

Las principales conclusiones de este análisis son muy poco sorprendentes y muy similares a los resultados obtenidos por Arenas *et al* (2004) para el caso chileno (Tabla 7):

- El sexo del ocupado no resulta estadísticamente significativo, al igual que el lugar de residencia, la condición de soltería o la de jefe de hogar. Los mayores o menores porcentajes de cotización en estas categorías se deben a otras características y las diferencias no son significativas una vez aplicamos controles multivariante.
- La relación entre la edad del individuo y la probabilidad de cotizar es lineal y positiva, aunque su intensidad es muy pequeña. Cada año de edad apenas añade un incremento del 0,5 por 100 de la probabilidad de contribuir.
- El análisis multivariante confirma que el nivel educativo incide positivamente en la probabilidad de cotizar al seguro social. Esta relación es especialmente intensa para los casos de la formación técnica o docente y superior universitaria, ya que el estos grados de formación aumentan en casi 20 y más de 25 puntos porcentuales, respectivamente, la probabilidad de estar cubierto por el seguro social

- La actividad económica pierde importancia en el análisis multivariante, aunque resulta especialmente significativo el incremento de la probabilidad de contribuir al sistema de pensiones en el caso de los ocupados del sector de electricidad, gas y agua y los vinculados laboralmente con actividades financieras.
- La categoría ocupacional del trabajador nicaragüense también se revela como significativa, en la línea de lo avanzado por la Tabla 6. Los asalariados son los que mayor probabilidad de contribuir presentan.
- El tamaño de la empresa en la que se emplea el trabajador se encuentra fuertemente asociado y de forma positiva con la probabilidad de estar cubierto por el sistema de pensiones, confirmando el análisis bivariante que se realizó anteriormente.
- La situación de pobreza o indigencia resulta también estadísticamente significativa e influye de forma negativa en la probabilidad de estar cubierto por el sistema de pensiones, de forma que en una persona pobre la probabilidad de contribuir cae 3 puntos y en una indigente, en 6. Los efectos son menores de lo que indicaba el análisis bivariante porque la pobreza en los ocupados está correlacionada con otras variables, como la categoría ocupacional o el tamaño de la empresa.

De este análisis se desprende que gran parte de la escasa cobertura del sistema de previsión social entre la población ocupada se vincula con factores estructurales de la economía, como la amplia presencia de la microempresa informal, la elevada presencia de trabajadores independientes, los bajos *stocks* de capital humano y los niveles de pobreza e indigencia. La mayor parte de estos factores explicativos guardan estrecha relación con la estructura productiva y, por lo tanto, es conveniente que cualquier reforma previsional los tome como dados a la hora de enfrentar su diseño. Es decir, debe considerarse que cualquier cambio de sistema, *per se*, no afectará, de manera significativa, al nivel de cobertura.

Tabla 7 - Probabilidad de contribuir a la Seguridad Social en pensiones (2001)

Variables	Efectos marginales	
Sexo (mujer=0)		
Hombre=1	-0,0097	
Edad		
Edad	0,0045	**
Edad al cuadrado	0,0000	**
Área de residencia (rural=0)		
Urbano=1	-0,0024	
Nivel educativo (sin estudios=0)		
Primaria=1	0,0198	*
Secundaria=1	0,0882	***
Formación técnica o docente=1	0,2628	***
Universitaria=1	0,1988	***
Posición en la familia y estado civil		
Jefe de familia=1 (otros=0)	0,0052	
Soltero=1 (otros=0)	-0,0171	
Sector de ocupación (agricultura, ganadería y pesca=0)		
Actividades extractivas=1	-0,0172	
Manufactura=1	0,0359	*
Electricidad, gas y agua=1	0,2020	***
Construcción=1	-0,0281	
Comercio=1	0,0489	**
Transporte y comunicaciones=1	0,0444	
Financiero=1	0,3544	***
Otros servicios=1	0,0433	**
Categoría de ocupación (asalariado=0)		
Jornalero=1	-0,0375	**
Por cuenta propia=1	-0,1144	***

Continúa

Tabla 7 - Probabilidad de contribuir a la Seguridad Social en pensiones (2001)

Variables	Efectos marginales	
Patrón=1	-0,0691	***
Trabajador no remunerado=1	-0,0850	***
Realiza un segundo trabajo		
Tiene un segundo trabajo=1	-0,0074	
Tamaño de la empresa donde se ocupa (menos de 10 empleados=0)		
De 10 a 50 empleados=1	0,2008	***
De 50 a 100 empleados=1	0,3459	***
Más de 100 empleados=1	0,4372	***
Situación de pobreza o indigencia (no pobre=0)		
Indigente=1	-0,0607	***
Pobre no indigente=1	-0,0323	***
Nº de observaciones	6.485	
Wald Chi2 (grados de libertad)	953,05 (28)	
Pseudo R2	49,54	

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

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001

Asimismo, la ya precaria cobertura que ofrecía la seguridad social nicaragüense se desplomó a principios de la década pasada, para estabilizarse a mediados de los noventa y sólo repuntar ligeramente a finales del decenio, cubriendo solamente a alrededor de la quinta parte de los trabajadores y del 17 por 100 de los activos en 1999 (Gráfico 2).

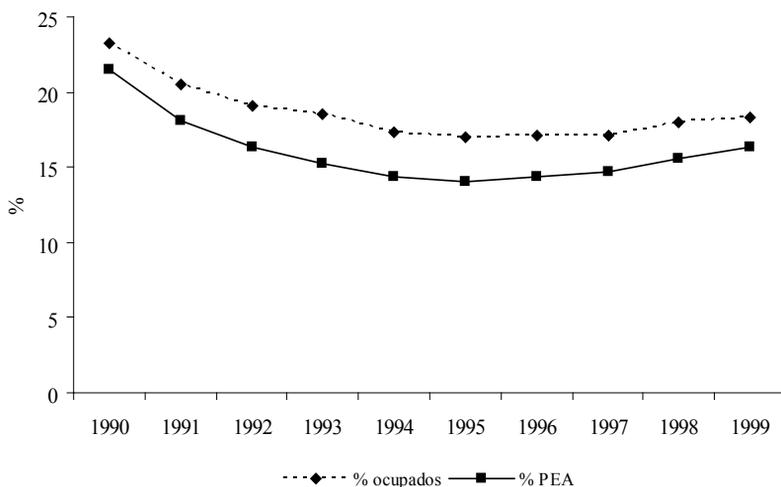


Gráfico 2 - Cobertura de la seguridad social en Nicaragua (1990-1999) (% ocupados y PEA)
 FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INEC (www.inec.ni)

Coyuntura demográfica futura

Las proyecciones acerca de la estructura poblacional futura ocupan un rol esencial en el diseño de cualquier sistema de previsión social para la vejez. En este terreno, cabe señalar que Nicaragua se encuentra en una fase moderada de la transición demográfica, muy lejos de la alta proporción de adultos mayores que presentan países como Uruguay o Cuba o, sobre todo, el grueso de países de la OCDE. Las pirámides poblacionales de 1950, 1980 e incluso 1990, con una base ancha y una escasa presencia demográfica en edades avanzadas, dan testimonio de una sociedad extraordinariamente joven (Gráfico 3). La pirámide poblacional de 2005 muestra progresos en la reducción de la mortalidad y el control de la fecundidad, plasmados en el ligero ensanchamiento de la parte alta de la pirámide y, sobre todo, en una base más estrecha. El proceso de envejecimiento, por otra parte, es un fenómeno en pleno advenimiento y que se intensificará a partir de la segunda década del siglo XXI, de modo tal que la población de 2050, de acuerdo con las proyecciones de CELADE, será una población relativamente envejecida, como muestra la pirámide demográfica correspondiente, que ya da señales de invertir su forma.

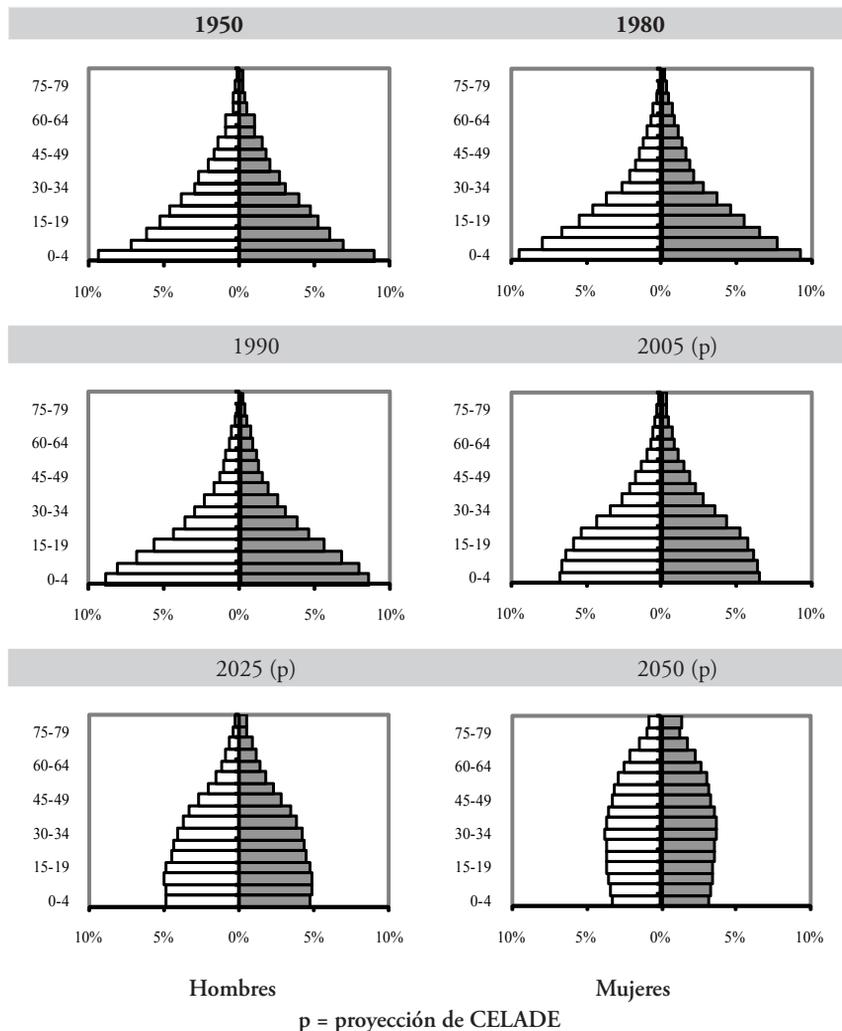
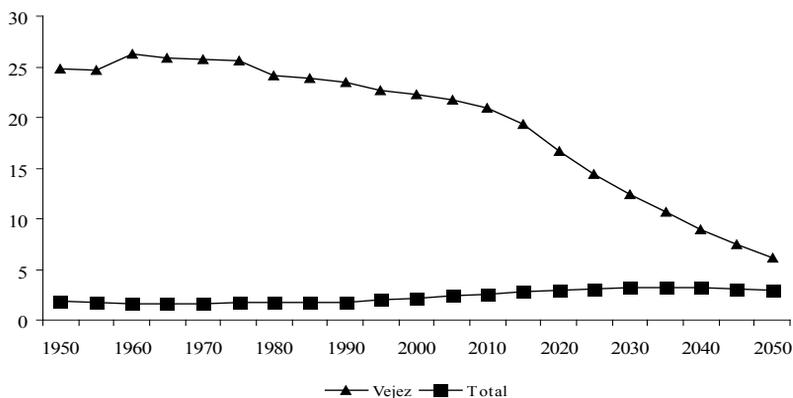


Gráfico 3 - Pirámides de población de Nicaragua (1950-2050)

FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos de CELADE

Este envejecimiento poblacional ejercerá presiones futuras sobre la economía nicaragüense, en la medida que existirá un porcentaje mayor de adultos mayores, que serán, sin menoscabo alguno de sus capacidades, receptores potenciales de recursos procedentes de la población activa, provengan los mismos de transferencias públicas o privadas, como ya se refirió anteriormente. En efecto, la tasa de dependencia demográfica de la vejez -ratio entre personas en edad activa y pensionistas- proseguirá en los próximos años su moderada tendencia decreciente iniciada en los años ochenta (Gráfico 4). Este proceso se intensificará, como ya se mencionó, a partir de 2015 ó 2020. Hacia 2050 el deterioro del ratio demográfico será evidente aunque similar a la que experimentan en la actualidad países como Uruguay o Argentina.⁶



Tasa de dependencia demográfica de la vejez:

Población entre 10 y 64 años/ Población mayor de 65 años

Tasa de dependencia demográfica total:

Población entre 10 y 64 años / (Población menor de 10 años + población mayor de 65 años)

Gráfico 4 - Tasa de dependencia demográfica de la vejez en Nicaragua (1950-2050)

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de CELADE

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

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

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

Propuesta alternativa de reforma

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

Opciones alternativas en el diseño de la Seguridad Social

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

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

A lo largo del siglo XX, los países de mayor nivel de desarrollo fueron construyendo sus sistemas de previsión en torno a uno de estos dos paradigmas y, en algunos casos, combinando ambos. Por un lado, en los países de Europa Central y del Sur, al igual que en Estados Unidos, se desarrollaron sistemas de pensiones contributivos cuya función principal era el reemplazo del salario previo, a saber, hacían énfasis en la función de seguro. Algunos de estos países, a posteriori, incorporarían un pilar de prestaciones no contributivas, en gran número de ocasiones de carácter residual. Por el contrario, en los países escandinavos (Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca), los Países Bajos, Canadá o Nueva Zelanda, se establecieron desde principios del siglo XX programas de carácter universal que otorgaban prestaciones de cuantía fija a todos los residentes a partir de determinada edad. Algunos de estos países, una vez que hubieron extendido los seguros contributivos a la práctica totalidad de la población ocupada establecieron ciertas limitaciones a la universalidad, con el objeto de restringir las prestaciones recibidas por los individuos de mayores ingresos.

Este tipo de política no es exclusiva de estados con un elevado nivel de renta, dado que existen varios casos de países en vías de desarrollo que optaron por extender la cobertura previsional a través de pensiones de naturaleza no contributiva, como son los casos de Mauricio, Namibia y Botswana, que instauraron programas de pensiones universales -que sustituyeron a programas *means-tested* o contributivos- en, respectivamente, 1976, 1990 y 1996 que cubren a la práctica totalidad de la población mayor. Asimismo, Sudáfrica otorga prestaciones no contributivas que excluyen únicamente a los ancianos de rentas muy elevadas y cubren a cerca de 9 de cada 10 personas

en edad de jubilación (WILMORE, 2001; SCHLEBERGER, 2002). Estos programas, con un coste presupuestario entre el 0,4 (Botswana) y el 2,0 por 100 del PIB (Mauricio) han permitido extender la cobertura al universo de jubilados evitando las limitaciones impuestas por un mercado de trabajo caracterizado por las bajas remuneraciones, la alta incidencia de la pobreza en la ocupación y el alto grado de informalidad.

En América Latina todos los países optaron desde un primer momento por un seguro *bismarckiano* centrado en la posición laboral, aun cuando las condiciones sociales y laborales, amplitud del sector informal y elevados niveles de desigualdad, no eran propicias para su buen funcionamiento, lo que ha motivado la exclusión de este tipo de protección social de más de la mitad de trabajadores del continente (MESA-LAGO, 2004). En Nicaragua, estos problemas de exclusión social y limitada cobertura se presentan agudizados respecto al conjunto del subcontinente. La reforma propuesta por diversos organismos multilaterales para el país no se adapta a esta realidad y no se centran de modo alguno el problema de baja cobertura y la exclusión del sistema provisional, sino en la constitución de un sistema de pensiones basado en el ahorro individual y, por lo tanto, altamente dependiente de la situación del individuo en el mercado laboral y en la distribución del ingreso.

Lo razonable sería pensar en otro tipo de esquema que privilegie la percepción de prestaciones por el mayor número posible de jubilados, poniendo énfasis en aquéllos de menor renta.

Estimación del coste fiscal de un esquema de prestaciones no contributivas

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

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

Varios autores, como Uthoff (2002) o Wilmore (2001), han propuesto abundar en sistemas de prestaciones universales o focalizados. En este epígrafe se presenta una simulación del coste presupuestario (como porcentaje del PIB) de 2000 a 2025 de un régimen de prestaciones para las personas mayores de 65 años, uno de carácter universal y otro focalizado en los ancianos en situación de pobreza (*means-tested*). Las principales características del ejercicio se resumen en los siguientes puntos:

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

A fin de llevar a cabo un análisis de sensibilidad de los resultados de la simulación se consideran tres escenarios posibles, recogidos en la Tabla 8. Aunque los supuestos de los distintos escenarios están sujetos a cierto grado de arbitrariedad, lo cierto es que el último cuarto de siglo en Nicaragua presenta características peculiares que dificultan cualquier extrapolación razonable a partir de ese periodo.

Tabla 8 - Escenarios de la simulación

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

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

- Proyecciones del CELADE acerca de la población activa, total y estructura etaria para el periodo 2000-2025.
- Porcentaje de cotizantes sobre el total de personas activas en los últimos años según datos administrativos del INEC.
- La pobreza entre las persona mayores de 65 años hacia las que se dirigiría un régimen focalizado. Para simular la evolución de la incidencia de la pobreza se utiliza el método empleado por la CEPAL en el *Panorama Social 2000-2001* (CEPAL, 2001) para analizar el cumplimiento de las metas del milenio. Dicha metodología consiste en estimar la elasticidad que presenta el porcentaje de pobres al crecimiento del PIB per cápita. En este trabajo se ha estimado esa elasticidad para la población mayor de 65 años para el periodo 1993-2001 (Tabla 9).

Tabla 9 - Evolución del PIB per cápita y del porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia

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

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *ENMV* 1993, 1998, 2001; CEPAL, 2001; Base de Datos de Indicadores Sociales de CEPAL (BADEINSO)

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

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

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

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

Una política focalizada ofrece la ventaja, a priori, de un menor coste presupuestario, aunque los costes de administración pueden resultar elevados si no hay medios ya vigentes para la focalización o si la población se encuentra distribuida de forma muy dispersa.⁷ Asimismo, autores como Sen (2003) han destacado como problemas en los programas *means-tested* la estigmatización del beneficiario, los problemas de información propios de los programas que exigen una prueba de medios y los elevados costes de administración. Ravallion (1999), del BM, sugiere que focalizar en exceso conlleva que la percepción social de los beneficios sea escasa y facilita que, ante una crisis económica o escasez de recursos, el programa focalizado se vea recortado drásticamente. Cornia y Stewart (2003) señalan además que la focalización entraña un error consistente en incluir en la política población no objetivo de la misma y otro derivado de dejar fuera de ella a personas que forman parte de ese colectivo objetivo, lo que, en determinados casos, puede suponer una merma de bienestar respecto a la universalización de la política. En esta línea, Uthoff (2002), St. John y Wilmore (2001) han sugerido estudiar alternativas de prestación universal e implementar un recargo en el impuesto sobre la renta, para que las personas de renta más elevada que percibirían la pensión “devuelvan” al fisco parte importante de la prestación recibida.

Sugerencias de política económica

Las condiciones iniciales –especialmente la bajísima cobertura- de las que parte Nicaragua hacen aconsejable optar por hacer tabla rasa en materia de prestaciones en vez de tratar de acomodar el sistema contributivo vigente. En el futuro y, en función del comportamiento de la economía, de la estructura productiva y el mercado laboral podría estudiarse la ampliación del sistema e incluso evaluar la posibilidad de confiar en esquemas contributivos, ya sean estos públicos o privados. Sin embargo, en la coyuntura actual de la economía nicaragüense la opción más razonable pasa por desvincular la mayor parte las prestaciones de vejez del mercado laboral con el objeto de incrementar el número de beneficiarios de las mismas. Según Bravo y Uthoff

⁷ Por ejemplo, en los estudios de caso de Bertranou et al (2002) se muestra que la focalización dista mucho de ser idónea en los programas de pensiones asistenciales de Costa Rica, Uruguay, Brasil y, muy especialmente, Argentina. Por el contrario, en Chile, la ficha CAS ha permitido una mejor focalización del programa de pensiones no contributivas.

(1998), la transición a un régimen de capitalización individual en Nicaragua conllevaría entre 0,4 y 0,8 por 100 del PIB anual durante cuarenta años, costes que tendrían que ser cubiertos con impuestos generales y que coinciden aproximadamente con el coste de una prestación focalizada al nivel de la línea de indigencia.

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

- Favorecer políticas que promuevan el crecimiento económico, premisa fundamental para facilitar la viabilidad de todo sistema de pensiones, tanto público como privado, pues, el acceso a prestaciones por parte de los jubilados se traduce, desde el punto de vista macro, en el *reparto* de la producción del momento presente entre activos y jubilados.

- Establecer, en un primer momento, si se dispone de los instrumentos de adecuados para una adecuada focalización, una prestación *means-tested* de pequeña cuantía (línea de pobreza o de indigencia). Otra alternativa pasa por una pensión de carácter universal con un recargo impositivo que permitiese recuperar parte de los recursos presupuestarios.

- Delimitación o recorte drástico del sistema contributivo, política que ya implementaron en algunos países en desarrollo anteriormente mencionados.

- Prescindir de cualquier tipo de incentivo fiscal a planes de pensiones complementarios, especialmente aquéllos que tomen la forma de reducciones en la base imponible del impuesto sobre la renta.

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

Conclusiones

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

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

Referencias Bibliográficas

- ARENAS DE MESA, Alberto; BEHRMAN, Jere; BRAVO, David. *Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system*. Working Paper, Michigan Retirement Research Center, n. 77, 2004.
- ASAMBLEA DE NICARAGUA. *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. Managua, 2004.
- BARRIENTOS, Armando; LLOYD-SHERLOCK, Peter. *Non-contributory pensions and social protection*. Issues in Social Protection, Geneva: ILO, 2002.
- BERTRANOU, Fabio M.; SOLORIO, Carmen; VAN GINNEKEN, Wouter (Eds.). *Pensiones no contributivas y asistenciales*. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Santiago: OIT, 2002.
- BRAVO, Jorge; UTHOFF, Andras. *Costos fiscales de la transición y factores demográficos del cambio de sistemas de reparto a capitalización*. Documento presentado al 27 periodo de sesiones de la CEPAL, Orenjestad, Aruba, 11-16 Mayo 1998.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Santiago: CEPAL, 2001.
- _____. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago: CEPAL, 2004.
- CORNIA, Andrea; STEWART, Frances. Subsidios alimentarios: dos errores de focalización. *Comercio Exterior*, v. 53, n. 6, p. 563-573, 2003.
- FOX, Louise; PALMER, Edward. La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1990: lecciones para América Latina. *Revista de la CEPAL*, v. 79, p. 133-150, 2003.
- HOLZMANN, Robert; PACKARD, Truman; CUESTA, Juan. Extending coverage in a multi-pillar pension systems: constraints and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda. *Social Protection Discussion Paper*, n. 2, 2000.

ILO. *World Labour Report*. Geneva: ILO, 2000.

MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de las pensiones en América Latina y su impacto sobre los principios de la seguridad social. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n. 144, CEPAL, 2004.

_____. Structural reform of social security pensions in Latin America: models, characteristics, results and conclusions. *International Social Security Review*, v. 54, n. 4, p. 67-92, 2001.

MESA-LAGO, Carmelo; SANTAMARÍA, Sergio; LÓPEZ, Rosa María. *La seguridad social en Nicaragua*. Diagnóstico y propuesta de reforma. Managua: Fundación Friedrich Ebert, 1997.

PACKARD, Truman; SHINKAI, Naoko; FUENTES, Ricardo. *The reach of social security in Latin America and the Caribbean*. Background Paper for Regional Study on Social Security Reform, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Regional Office, World Bank, 2002.

RAVALLION, Martin. *Is more targeting consistent with more spending?* World Bank, Working Paper, 1999.

SCHLEBERGER, Eckard. Namibia's universal pension scheme: trends and challenges. *ESS Paper*, International Labour Office, n. 6, 2002.

SEN, Amartya. La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*, v. 56, n. 6, p. 555-563, 2003.

ST. JOHN, Susan; WILMORE, Larry. Two legs better than three: New Zealand as a model for old age pensions. *World Development*, v. 29, n. 8, p. 1291-1305, 2001.

UTHOFF, Andras. Mercado de trabajo y sistemas de pensiones. *Revista de la CEPAL*, n. 78, p. 39-53, 2002.

WILMORE, Larry. *Universal pensions in low income countries*. Documento presentado en el Workshop Initiative for Public Dialogue, Oxford, 4-5 sept. 2001.