

## **Voto Razonado al Dictamen de la Mayoría de la “Ley de Pago de la Deuda Histórica del Estado de Nicaragua al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social”**

La Bancada Alianza PLI, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 102 de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, emite el Voto Razonado al Dictamen de Mayoría de la “Ley de Pago de la Deuda Histórica del Estado de Nicaragua al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social”, suscrito por los miembros de la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional.

La Bancada Alianza PLI considera que el Dictamen de Mayoría de la “Ley de Pago de Deuda Histórica del Estado con el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social” no representa una solución objetiva para superar la fragilidad del sistema de seguridad social y protegerlo ante los riesgos financieros y de sostenibilidad que enfrenta el INSS en la actualidad.

Es importante hacer alusión a las medidas administrativas que se han implementado para tratar de mejorar la situación financiera del INSS y hacer sostenible desde el punto de vista financiero al sistema de seguridad social.

En 1979 se crea el Sistema Nacional Único de Salud (SNUS), administrado por el Ministerio de Salud, al cual el INSS le transfiere toda su infraestructura de servicios y los asegurados en el programa de EM pasan a ser atendidos en el SNUS, al igual que el resto de la población.

Entre 1979 y 1982 se crean una docena de programas no contributivos para grupos no cubiertos por el INSS, la mayoría de carácter político y supuestamente a cargo del fisco y una contribución al INSS.

En 1982, se anexan al INSS las atribuciones del Ministerio de Bienestar Social, transformándose en un nuevo organismo denominado Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI). Los programas de Bienestar Social tienen por objeto atender a la población no asegurada que se encuentre en estado de necesidad o de protección.

En 1978, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) aseguraba al 20.5% de la PEA. Entre 1980-1990 cubrió en promedio al 26%. En 1984 alcanzó la cobertura histórica récord de un 30.34% de la PEA. En 1982 diversificó los beneficios -paquetes alimenticios, bonos para pasajes de bus y descuentos en la compra de lentes- e incluyó un régimen para no contribuyentes para beneficiar a las víctimas de guerra y a enfermos crónicos, huérfanos, ancianos sin familia, personas con discapacidades e indigentes.

El aporte al Sistema Nacional Único de Salud (SNUS) era concebido como un “aporte solidario” y no como la compra de un derecho exclusivo. Lamentablemente, los activos del INSS quedaron sustancialmente mermados cuando en 1982 la infraestructura hospitalaria -en la que se había invertido la mayor parte de la reserva técnica- pasó a manos del Ministerio de Salud (MINSA) sin que se pagara al INSS una imprescindible compensación. Con los años, las pensiones, al igual que los salarios de los trabajadores, fueron erosionados por la acelerada inflación.

Durante el quinquenio 1979-1984, la política económica se caracterizó en lo fundamental por su carácter expansivo, los instrumentos de política económica utilizados en esta fase fueron el acelerado incremento del déficit fiscal (de 6.6% a 23.4% en 1979- 84), y al consiguiente aumento del crédito interno y el endeudamiento externo. Además, dicha política fue sustentada por abundante ayuda externa, que le permitió obtener tasas de crecimiento. Así el

PIB real se incrementó en 4.5% y 5.4% en 1980 y 1981, respectivamente, y el desempleo abierto disminuyó de 28.4% a 5% en 1979-1980

Desde 1981, sin embargo, se hizo evidente que la expansión económica no era sustentable debido a la escasez de divisas líquidas que redujo la capacidad de importación. Así, a partir de 1982, ocurrieron tasas de crecimiento negativas del PIB, exceptuando el año 1983 que alcanzó un crecimiento del 4.6%.

En 1985 - 1989, que corresponde a la etapa recesiva de la economía nicaragüense durante la revolución sandinista, el desempleo subió a 8.4% en 1989, el déficit fiscal a 25.5% en 1988 y la inflación a 33,656% en ese año. Hay que destacar que la reducción del déficit fiscal y de la tasa de inflación en 1989 estuvieron asociados a la implementación de un programa de conversión monetaria y de estabilización que implicó el retiro de 8,000 empleados del gobierno central.

Los ajustes salariales nunca permitieron mantener el poder adquisitivo. Aunque el salario nominal promedio se triplicó entre 1980 y 1985, su poder adquisitivo decayó en más del 80%. El índice de precios a los consumidores era 14 veces mayor y el consumo real per cápita era el 52% de lo que había sido en 1980. Entre febrero y diciembre de 1988 el salario medio estatal pasó de cubrir el 100% a cubrir el 13% de una canasta básica de 46 productos.

La inflación galopante funcionaba como un impuesto adicional. Los obreros pagaron los costos del sistema en un país donde los salarios no representaban ni el 7% de los costos de producción. En el período de 1980 a 1988, con pocas oscilaciones, el salario promedio real descendió inconteniblemente de 2,585 a 705 córdobas mensuales (aproximadamente de 258 a 70 dólares). El gobierno sandinista decidió diseñar una política salarial basada en un régimen de salarios mínimos indexados a una canasta de subsistencia mínima: a medida que la inflación afectara a la canasta básica, los salarios experimentarían alzas mensuales. Aún así, el salario promedio real apenas alcanzó los 1,732.3 córdobas en 1990. La misma existencia de un boyante mercado “negro” frente a un mercado oficial en declive -que servía de base de cálculo para los ajustes salariales- daba un jaque mate a la eficacia de esta política. Los productores agropecuarios evadían el control de precios y afectaban parte del “salario social” de los trabajadores urbanos, que incluía granos básicos baratos.

A las inapropiadas políticas económicas se añadieron los efectos nocivos de la guerra civil y del embargo económico que sufrió el país en 1985-1990. Estas dieron como resultado la declinación del PIB durante dicho período, estableciendo el entorno socioeconómico adverso que encontró el gobierno electo en febrero de 1990.

El 13 de abril de 2000, el Presidente de la República, Arnoldo Alemán Lacayo emitió el Decreto Ejecutivo No. 32-2000, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 76 del 24 de abril de 2000, con el propósito de avalar y ratificar la resolución adoptada por el Consejo Directivo del INSS, que consta en acta No. 40 del 12 de Abril del año 2000, por la cual se aprobó el proyecto de reforma al Reglamento General de la Ley de Seguridad Social. Mediante este Decreto se incrementaron los aportes de los empleadores y trabajadores para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y el aporte para las víctimas de guerra.

Bajo esta misma premisa, el 30 de diciembre de 2009, el Presidente de la República, Daniel Ortega Saavedra emitió el Decreto Ejecutivo No. 95-2009, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 4 del 7 de enero de 2010, por el que ratifica la resolución adoptada por el Consejo Directivo del INNS en sesión No. 238 del 17 de diciembre de 2009, en la que se aprobó el

proyecto de reforma al Reglamento General de la Ley de Seguridad Social, motivada por las revisiones actuariales de sus provisiones financieras. Este fue el mismo argumento que utilizó en el año 2000 el Consejo Directivo del INSS para solicitar el incremento de los aportes patronales y laborales.

El 20 de noviembre de 2012 compareció ante la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional la misión del Fondo Monetario Internacional que visitó Nicaragua para negociar con el Gobierno el Programa Económico Financiero trianual. Durante la reunión de trabajo la misión del FMI expuso que en ese momento el FMI y el Gobierno estaban negociando la suscripción de un Acuerdo Económico Financiero para los próximos tres años, lo cual era muy importante para Nicaragua, ya que la firma de este Acuerdo permitiría generar confianza en el país y atraer inversiones nacionales y extranjeras.

La misión del FMI informó en esa ocasión que entre los temas de negociación de este nuevo acuerdo se incluía, entre otros, la reforma del sistema de seguridad social. En este sentido el FMI expuso que la situación de la economía nacional presentaba en ese momento las condiciones adecuadas para realizar estas reformas, que debían orientarse a mejorar la situación financiera del INSS. Ante las preguntas de los diputados miembros de la Comisión Económica sobre la opinión del FMI sobre el contenido de esta Reforma se expuso lo siguiente: 1) La reforma debe ser el resultado de un amplio proceso de consulta con todos los sectores y del consenso entre los nicaragüenses. 2) La reforma no debe limitarse a un mero incremento de los aportes de los empleadores y trabajadores. 3) Se debe hacer una revisión profunda de los beneficios que otorga el seguro social en materia de pensiones de vejez, de manera que éstas se otorguen en proporción a las cotizaciones. 4) Un elemento que no se debe obviar es el del incremento de la edad para optar a la jubilación. 5) Realizar una revisión anual del monto de las pensiones en base a diversos parámetros, uno de ellos podría ser el índice de inflación.

El 19 de diciembre de 2013, el Presidente de la República, Daniel Ortega Saavedra, emitió el Decreto Ejecutivo No. 39-2013, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 242 del 20 de Diciembre del 2013. En este Decreto el Presidente de la República tomó en consideración dos elementos fundamentales:

- i. Que el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social había realizado los estudios actuariales que indicaban la necesidad de mejorar el balance financiero del sistema de pensiones del instituto.
- ii. Que se había logrado un consenso entre los empleadores, trabajadores y el gobierno para realizar cambios en la reglamentación de la Ley de Seguridad Social, que aseguraran el fortalecimiento del sistema de pensiones del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 39-2013, se incrementan las cuotas para financiar las prestaciones que otorga el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social en los diversos regímenes. Además, se establece que a partir del 1 de Enero de 2014, el salario objeto de cotización máximo sería de C\$ 54,964.00 córdobas mensual, y 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.

Así mismo, se modificó la fórmula que se utiliza para calcular la cuantía mensual de la pensión de invalidez, vejez e incapacidad permanente total, y se determinó que el monto de las pensiones en curso de pago, se actualizará al 30 de noviembre de cada año, aplicando el mantenimiento de valor con relación a la tasa cambiaria oficial del córdoba establecida por el Banco Central de Nicaragua con relación al dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.

La presentación de la iniciativa de “Ley de Pago de la Deuda Histórica del Estado de Nicaragua al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social”, por parte del Presidente de la República indica que las medidas adoptadas mediante los Decretos Ejecutivos Nos. 95-2009 y 39-2013 no han contribuido a mejorar el balance financiero ni al fortalecimiento del sistema de pensiones del INSS, tal y como se argumentó para emitir el Decreto Ejecutivo No. 39-2013.

Por esta razón, de manera apresurada el Presidente de la República argumenta en la iniciativa de Ley que es necesario asegurar la sostenibilidad financiera del INSS para garantizar a los trabajadores y sus familias la seguridad social para la protección integral y medios de subsistencia en casos de invalidez, vejez, riesgos profesionales, enfermedad y maternidad y muerte.

El hecho que el saldo total de la deuda del Estado con el INSS se haya fijado en el monto de 500 millones de dólares, para lo cual se propone que la misma se amortice por medio de una partida presupuestaria por un monto fijo anual equivalente a diez millones de dólares pagaderos en córdobas al tipo de cambio oficial, sin establecer un rendimiento sobre la misma para que al menos mantenga constante su valor presente neto, convierte a esta medida en puramente simbólica, ya que el sistema de pago de la deuda de acuerdo al Dictamen de Mayoría, indica que el Estado de Nicaragua emitirá a partir de 2016 Bonos de la República de Nicaragua por un monto anual de diez millones de dólares anuales por los próximos cincuenta años. Estos bonos serán estandarizados, desmaterializados y denominados en moneda de los Estados Unidos de América pero pagaderos en moneda nacional de curso legal, al tipo de cambio oficial, conforme a lo establecido en la Ley No. 477, Ley General de Deuda Pública.

Estos bonos se emitirán bajo la modalidad de “cupón cero”, es decir que no generan intereses, y en caso que el INSS requiera financiar flujo de caja, los puede transar en la bolsa de valores nacional o en el extranjero, mediante una operación de descuento.

Por esta razón es que el aporte relativo de esta medida al rendimiento global esperado de la reforma al INSS se tornara cada vez más insignificante, y en cambio el aporte mayor provendrá del hecho de que las pensiones mínimas dejen de ajustarse conforme al salario mínimo.

La Alianza PL, congruente con su programa de Gobierno y como bancada de oposición cívica y responsable, tiene a bien recomendar al Gobierno que considere la viabilidad de revisar y ajustar el pago de la del Estado con el INSS a un plazo de veinticinco años, debido a que tal y como está planteado en el dictamen de mayoría, esta Ley castigará a los trabajadores tengan menos de cuarenta años, lo que implica un sacrificio a largo plazo para la clase trabajadora que tiene al menos diez años de cotizar al Seguro Social, y a los nuevos trabajadores que ingresen al sistema de seguridad social a partir de la entrada en vigencia de la Ley, todo con el objetivo de contribuir de manera efectiva y objetiva a mejorar el balance financiero ni al fortalecimiento del sistema de pensiones del INSS.

Por las razones expuestas, nos oponemos al Dictamen Mayoría de la “Ley de Pago de la Deuda Histórica del Estado de Nicaragua al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social”, suscrito por los miembros de la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional., por el cual votaremos en contra.

Managua, cinco de diciembre de 2014.



**Enrique Saenz Navarrete**  
Miembro



**Eliseo Núñez Morales**  
Miembro