



5º Encontro Internacional de Política Social
12º Encontro Nacional de Política Social
Tema: "Restauração conservadora e novas resistências"
Vitória (ES, Brasil), 5 a 8 de junho de 2017

Eixo: Direitos geracionais.

Una mirada a los retos del sistema de pensiones de la Seguridad Social en Cuba

Henry Colina Hernández¹

Resumo: Los sistemas de pensiones de la Seguridad Social constituyen uno de los componentes más delicados de cualquier sistema socioeconómico nacional. Esto sucede así no solo por su impacto directo en las variables de ahorro, inversión y consumo, sino también por su inherente efecto de protección a la vejez, componente potencialmente vulnerable de la población. La característica universalidad del sistema cubano, responsable de las altas tasas de cobertura, ha posibilitado la extensión de los derechos de jubilación a casi toda la población trabajadora del país, con independencia del tipo de propiedad en que estén contratados. La consagración constitucional de la Seguridad Social como derecho ciudadano y la responsabilidad estatal en la provisión de la misma han contribuido también a su relativa singularidad. Sin embargo, existen cuestiones particulares relacionadas a variables de la esfera laboral y de sostenibilidad económico-financiera que hacen necesario un análisis detallado de la actualidad del sistema de pensiones cubano. De ahí resultan posibles recomendaciones de política que toman importancia a la luz del actual proceso de transformaciones del modelo económico en el país.

Palavras-chave: Sistema de pensiones; Cuba; Sostenibilidad; Demografía; Esfera laboral.

A glance into the challenges of the system of pensions of Social Security in Cuba

Abstract: The systems of pensions of the Social Security constitutes one of the most delicate components of any national socioeconomic system. That is so, not only due to the its direct impact on the variables of Savings, Investment and Consumption, but also via its inherent effect of protection for the elderly, one of the most vulnerable segments of population. The characteristic universality of the Cuban system, responsible for the high coverage rate, have made possible the extension of retirement rights to almost all the labor force of the country, independently of the type of property they are employed on. Two features shape a distinctive singularity to the Cuban system: on one hand it is consecrated right in the Cuban Constitution, every citizen can enjoy a pension once the requirements are fulfilled; on the other hand, the responsibility of the State on the provision and administration of the system of pensions. However, there are particular issues related to variables of the labor sphere and to the is financial and economic sustainability that call for the need of a more detailed analysis of the current situation of the Cuban system. The analysis shed lights on some policy recommendations that grow on importance given the current process of transformations undergoing in the Cuban economy.

Keywords: System of pensions; Cuba; Sustainability; Demography; Labor Sphere.

Introdução

La voluntad política de la nación de mantener y mejorar los logros de la Seguridad Social y los sistemas de pensiones en Cuba, haciéndolos a su vez económica y financieramente sostenibles, se ha expresado no solo a partir de las intervenciones del presidente de la nación, sino también en el cuerpo de los Lineamientos de la Política Económica y Social, aprobados en 2011 y, más recientemente, en la Conceptualización del Modelo

¹ Máster en Economía, Facultad de Economía, Universidad de la Habana. E-mail: <henrych@fec.uh.cu>.

Económico, publicada y debatida en 2016¹. Ambos textos relacionan dos desafíos acuciantes del sistema actual, la Sostenibilidad Económico-Financiera de los crecientes gastos en el país, por un lado; y la Suficiencia de las prestaciones que ofrece en la actualidad, por otro.

En consecuencia, la presente investigación se propone como objetivos principales determinar y describir las claves para explicar el estado actual del régimen de prestaciones de la Seguridad Social cubano. Estos objetivos necesariamente transitan por la identificación del impacto de las variables demográficas y de la esfera laboral, así como en la capacidad adquisitiva de las pensiones que se ofrecen mediante el esquema. Para ello, será necesario abundar en las características del avanzado proceso de envejecimiento poblacional que se evidencia en Cuba; los componentes del gasto presupuestal; las variables de la contribución al sistema, entre otras cuestiones, que completarán el cuadro complejo de la situación de la Seguridad Social en el país. Así, se esbozan también recomendaciones generales de política para enfrentar la necesaria transformación de un sistema en déficit, proyectado como insostenible ante el envejecimiento y estancamiento poblacional, etc. La posibilidad que se proyecta en la sombra de la crisis, sin embargo, puede erigirse en un mecanismo de impulso a la economía cubana, lastrada por necesidades urgentes de inversión, y que se encuentra en un franco proceso de relanzamiento de sus potencialidades, conocido como Actualización del Modelo Económico.

Desenvolvimiento

1. Breves antecedentes y condiciones actuales del sistema de pensiones de la Seguridad Social en Cuba.

Las principales reformas que han sucedido en el modelo cubano de Seguridad Social² contienen la variación de parámetros internos, limitándose a extensiones de la edad de

¹El Lineamiento de la Política Económica y Social 165 plantea: “Disminuir la participación relativa del Presupuesto del Estado en el financiamiento de la seguridad social, la que continuará creciendo a partir del incremento del número de personas jubiladas, por lo que es necesario seguir extendiendo la contribución de los trabajadores del sector estatal.” (PCC, 2011). Mientras que el inciso 305 de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano propone: “La correlación entre la dinámica de los precios minoristas y los ingresos provenientes del trabajo, las pensiones y jubilaciones, son objeto de control en función de proteger los ingresos reales de los trabajadores, jubilados y beneficiados por la asistencia social.” (PCC, 2016)

²Ley 1100 de marzo de 1963 que se propuso proteger a todos los trabajadores y sus familias; brindando amparo social en las contingencias de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad

jubilación, fórmulas para el cálculo de las prestaciones y métodos de contribución. La ley 105 del año 2008 es la disposición actual vigente para el apartado de Seguridad y Asistencia Social en el país. Las principales innovaciones de esta ley han estado dirigidas a adecuar las pensiones por edad, elevando la edad de jubilación, en el caso de las mujeres, de 55 años a 60; y en el caso de los hombres, de 60 hasta 65 años. De igual grado, se eleva el tiempo de servicios a acreditar, se cambia la base de cálculo de las prestaciones¹ y se incrementa también la tasa mínima de remplazo² de 50 al 60%.

Algunos autores que han evaluado la extensión de la edad de jubilación recogida en la Ley 105 plantean que: “... *aplicación de la ley 105 durante los próximos 10 años difiera la entrada de más de 285 mil pensionados, lo que puede significar un ahorro de 4,2 mil millones de pesos al presupuesto de Seguridad Social.*” (Sandó, 2009). Sin embargo, las proyecciones de estos autores no tuvieron en cuenta el incremento del salario medio nominal en la economía cubana. En el período 2009-2014, el salario medio nominal se incrementó en un 60%, lo que ha traído aparejado el consiguiente aumento de las pensiones nominales.

En un informe publicado en el año 2002, el economista Carmelo Mesa-Lago enumera las siguientes deficiencias del sistema de seguridad social cubano: “condiciones de acceso excesivamente liberales que hacen insostenible el costo del sistema; cotización salarial insuficiente, severo déficit financiero y fuerte subsidio fiscal, empeorados por el envejecimiento de la población que harán de Cuba el país más envejecido de la región en el futuro inmediato; caída notable del valor real de las pensiones y de la red de protección de los pensionados; disminución de la cobertura de pensiones según se expande el sector laboral no estatal; la variable demográfica y el mercado laboral.” (Mesa-Lago, 2002)

En opinión de los autores de este trabajo, las condiciones liberales de acceso y el problema de la cobertura del sector no estatal han sido corregidos parcialmente y no constituyen las variables más acuciantes del sistema de pensiones en Cuba actualmente. Sin embargo, los problemas económico-financieros y las condiciones demográficas y de la esfera laboral continúan siendo focos problemáticos que deben ser abordados cuidadosamente por las

profesional, vejez y muerte. Dicha ley fija la edad de jubilación en 55 años para las mujeres y 60 para los hombres. Ley 24 de enero de 1980, que establece los regímenes de Seguridad y Asistencia Social, así como la obligación del Estado de garantizar un sistema de prestaciones definidas.

¹ En su Artículo 26, dispone que los cinco años naturales en los que el trabajador haya devengado sus mayores salarios, serán seleccionados dentro de los últimos quince y no diez como estipulaba la ley anterior.

² La tasa de remplazo establece la relación entre el monto de la pensión recibida por jubilación y el promedio de ingresos salariales que fueron registrados por el trabajador en su vida activa.

múltiples conexiones que tienen entre sí, aunque metodológicamente serán tratados por separado en la presente pesquisa.

1.1. El impacto de las condiciones demográficas y de la esfera laboral

Según las proposiciones de ONEI (2015), Mesa-Lago (2009), Pérez & Vega (2003) y González (2012) existen tres vías fundamentales de impacto sobre el indicador de envejecimiento poblacional: la mortalidad, la tasa de migración y la fecundidad. Este proceso incrementa la presión sobre los sistemas de pensiones en la medida que genera un aumento de los pensionados, con lo que el volumen total de las prestaciones también se dilata.

La conjunción de estos factores presiona considerablemente el sistema de seguridad social cubano y particularmente a las pensiones. La tasa global de fecundidad se encuentra desde los años 80 por debajo del nivel considerado de remplazo poblacional: para el año 2015 alcanzaba 1.72 hijos por mujer. La migración continúa reflejando indicadores negativos; mientras que la población mayor de 60 años se calculaba como proporción en 2015 como 19.4% de los habitantes en 2015 y se proyecta que sea 26% en 2025. Ello contribuye a que en un período relativamente corto de tiempo el desplazamiento de los grupos de edades que hoy representan el grueso de la fuerza ocupada, no recibirán reemplazo e irán convirtiéndose en un por ciento creciente de la población pensionada de la seguridad social. O sea, no solo crecerá el número de pensionados, sino que decrecerá el número de ocupados en la economía: los trabajadores que sostienen a esos pensionados. Otro factor que influye en el proceso de envejecimiento actual es el incremento de la Esperanza de Vida al Nacer (EVN). La EVN continúa una trayectoria ascendente, lo que significa que, manteniendo la edad actual de jubilación, (60 para las mujeres y 65 para los hombres) las mujeres vivirán, como promedio en 2014, 20 años más allá de su edad de jubilación, mientras los hombres, 11 años. A partir de los datos extraídos de los censos de población y viviendas de los años 2002 y 2012, es posible calcular la Esperanza de Vida Saludable al Nacer (EVSNS) y la Esperanza de Vida Geriátrica Saludable (EVGS). El primer indicador muestra los años que se puede esperar vivir sin desarrollar discapacidades al nacer; mientras que la EVGS muestra, por ejemplo, en el caso del sexo femenino que de los 20 años que se pueden esperar de sobrevivida en 2012, 14.38 años de ellos estarán libres de discapacidad, implicando potenciales reservas de capacidades de trabajo no desplegadas. Ese indicador muestra una ligera disminución con respecto a

2002. Los hombres de más de 65 en 2012 pueden esperar una sobrevivida libre de discapacidades equivalente a 10.65 años.

La presión de estos factores sobre el mercado de fuerza de trabajo es importante. De acuerdo a las proyecciones de la Población Económicamente Activa publicadas por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI):

“A nivel nacional la PEA crece entre el 2015 y el 2021 en casi 68 mil efectivos. A partir de ese momento comienza a decrecer y para el año 2030 se verá reducida en casi 133 mil personas. De 5 097 439 personas en el 2021 disminuye a 4 964 537 personas. La PEA al final del período de proyección es menor que al inicio de la misma.” (ONEI, 2015).

Es posible identificar otras fuentes probables de limitantes para incrementar la cobertura y protección de la seguridad social en Cuba en la esfera laboral. Estas son: de género, regionales y de estructura. El primer caso es bastante complejo, ya que si bien la legislación cubana en la materia no establece otra condición de acceso a una pensión por vejez que la acreditación de trabajo; colocando a la mujer en mejores condiciones para el retiro ya que puede hacerlo con menos años cumplidos, existe una limitación de partida: el nivel de actividad de la población femenina.

Dentro de la población inactiva también se encuentran claves de la brecha de género, ambos censos reportan una considerable importancia de los quehaceres del hogar para explicar la inactividad femenina. De acuerdo al Estudio sobre envejecimiento poblacional, publicado tras el Censo de 2012, del 63.4% de pensionados por edad que se encuentran en la PNEA: “los hombres alcanzan el 56,0% y las mujeres el 44,0%” (CEPDE, 2014). Esto a su vez se revierte, como ya ha sido expuesto, en que la brecha a favor de los hombres en el apartado de jubilación se mantenga relativamente constante en el tiempo: si la población femenina no acredita años de participación laboral no accede a una pensión por vejez. Deben agregarse a esta situación las dificultades detectadas por las proyecciones de PEA publicadas por la ONEI, donde el 62% de la PEA en el período 2015-2030, seguirá perteneciendo al sexo masculino.

Para el caso de las limitaciones territoriales, se pueden identificar, en primera instancia, que los salarios medios mensuales en el Oriente del país son inferiores en relación con el resto de las provincias, esto tiene un impacto directo en el cálculo de las pensiones por vejez. Además, las proyecciones de tasas de actividad para las provincias cubanas señalan que Las Tunas, Holguín y Granma serán las provincias de menores registros en ese apartado, proyectándose tasas inferiores al 49% hasta 2030. Este estudio envía señales

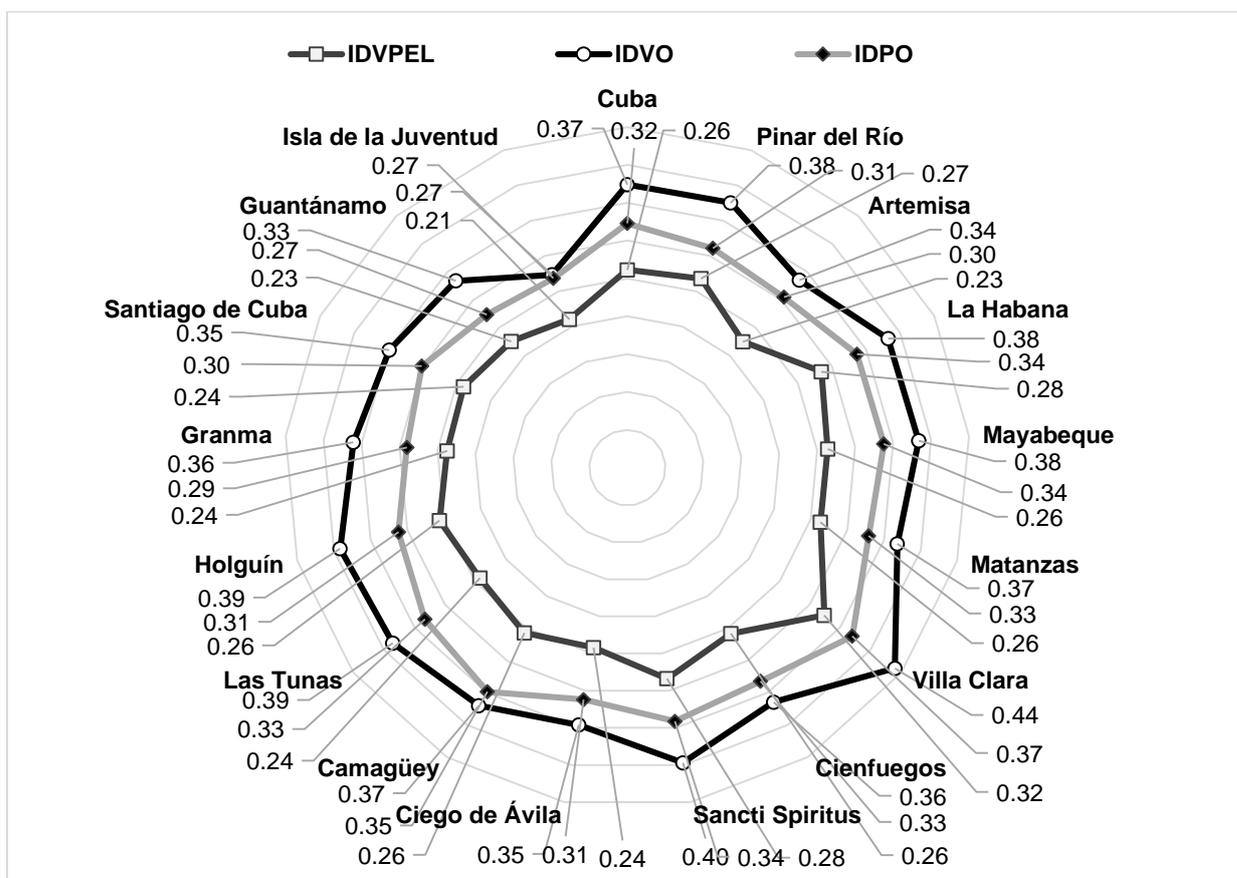
respecto a la generación de empleo en estos territorios y la necesidad de modificar estructuras de incentivos para privilegiar el aporte laboral.

La estructura del empleo también es importante en este análisis. De acuerdo a ONEI (2015) cerca del 56% de los ocupados trabaja en sectores relacionados con los servicios (Comercio, restaurantes y hoteles, Establecimientos financieros, seguros, bienes, inmuebles y servicios a empresas y Servicios comunales, personales y sociales), lo que confirma la tercerización de esta variable en la economía cubana. Este sector reporta los salarios medios más bajos en comparación con el resto, con el consiguiente efecto sobre el cálculo de las pensiones. La disminución de los niveles de ocupación en el sector estatal de la economía y la consolidación de otros sectores como alternativas de empleo (como por ejemplo el llamado sector del trabajo por cuenta propia), también acarrea consecuencias para las alternativas de jubilación. Por ejemplo, el descuento automático que sucede en las entidades estatales y otras de tipo mixto, de la contribución a la seguridad social para el empleador y el empleado, no registra el mismo procedimiento para el sector “cuentapropista”, sino que en este caso la afiliación no constituye una seguridad de contribución y por demás tiene carácter fijo, pues es seleccionada de una escala por el mismo trabajador por cuenta propia, como se ha especificado anteriormente. La cobertura de la población en edad de retiro es otro de los indicadores importantes a tener en cuenta. Un cálculo preliminar de la proporción de jubilados con respecto a las personas mayores de 65 entre los hombres y mayores de 60 entre las mujeres, devuelve para 2012 una cobertura cercana al 95%, pero que se va deteriorando hasta el 88% en el año 2015. Si se añade a los que reciben una pensión no contributiva, entiéndase a los adultos mayores beneficiarios de la asistencia social, la cobertura en 2012 alcanza el 97.7% e igualmente se deteriora hasta cerca del 91.3% en 2015. Una de las posibles explicaciones para este comportamiento puede ser la decisión de extender la edad de jubilación que toman los trabajadores, o sea, mantenerse activos por más tiempo, por lo que se incluyen entre los ocupados y no ingresan a los pensionados. Otra disposición que puede afectar este indicador es la opción de recontractación para jubilados que forma parte de los acápites de la Ley 105/08. Esto último implica que el número de ocupados a nivel global en la economía no disminuye, como la haría de jubilarse completamente el trabajador. En el caso del pilar no contributivo también ha decrecido el número de adultos mayores beneficiarios del régimen de asistencia social, en el año 2015 significa el 48% de la cantidad que se suscribía al régimen en 2004.

El índice de Dependencia de la Vejez registrado constituye el indicador que correlaciona la dinámica de la esfera laboral, en tanto incluye la ocupación reportada en cada período, con los pensionados en el mismo intervalo. Por lo que, teóricamente, recoge cuántos pensionados existen por trabajador activo.

La situación por provincias del Índice de Dependencia de la Vejez se aprecia en el Gráfico 1. Existe una diferencia con respecto a lo que se reporta en el gráfico 3 para Cuba a nivel general. Este último es calculado como los pensionados beneficiarios del régimen de Vejez, Invalidez y Muerte y dividido entre los ocupados. El cálculo provincial es construido a partir de la población que supera los 65 años en los hombres y 60 en las mujeres para cada territorio y esta cifra a su vez es dividida entre los ocupados que se reportan en cada anuario territorial. Es por ello que el incremento del numerador, en este caso sumando todo el que merecería una pensión según la legislación vigente, deteriora el indicador de dependencia.

Gráfico 1. Índice de Dependencia Vejez sobre Ocupados y PEL. Índice de Pensionados sobre Ocupados (IDPO). Cuba y provincias. 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de (INASS, 2015),(ONEI, 2015) y(ONEI, 2012).

El mensaje principal que puede extraerse de este Índice es que la situación de las provincias es similar entre ellas: el relativo estancamiento de la ocupación y el incremento de la población envejecida es un reto que todas están enfrentando. El análisis del IDPO brinda señales sobre una proporción de los adultos mayores que no están cubiertos por ningún tipo de pensión. Esto significa que existe un reto de cobertura aún por satisfacer, porque una parte de los adultos mayores no se encuentran entre los pensionados, lo que evidencia un riesgo para sus ingresos y una presión extra para sus familiares.

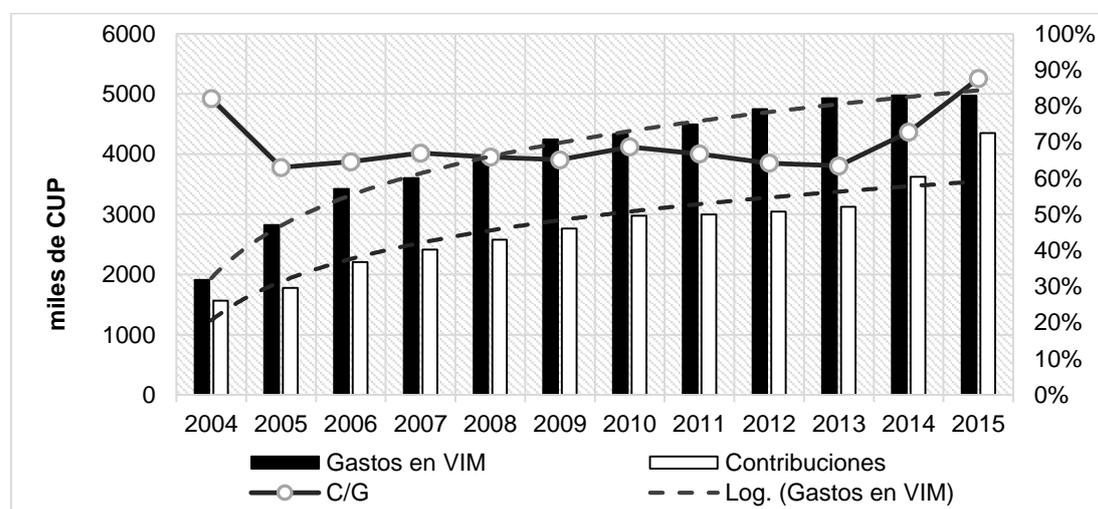
1.2. El dilema de la sostenibilidad económico-financiera

A primera vista, el sistema cubano puede parecer homogéneo, pero una vez que se profundiza en sus características contributivas se introduce un componente diferenciador importante: la tasa de contribución depende del sector donde se esté empleado y de los ingresos que se reciban en dichos sectores. La cotización de los trabajadores está entre las más bajas de América Latina y no se aplica a la totalidad de los empleados en el sector estatal, que es mayoritario entre las fuentes de empleo, porque las prestaciones salariales se consideran aún insuficientes para sostener la contribución individual. Debe añadirse que, dada la insuficiencia de la recaudación por la vía contributiva, el presupuesto estatal se encarga de suplir la diferencia, para garantizar el equilibrio entre contribuciones y gastos. No se trata de una conducta temporal, sino sistemática/estructural, que se ha sostenido en el tiempo desde la introducción de la Universalidad para las pensiones de la Seguridad Social en el país.

Las fuentes de las presiones económico-financieras sobre el régimen son fundamentalmente tres. Primeramente, el aumento de la cuantía media de las prestaciones, ocasionado por los cambios realizados en cada una de las normativas vigentes, las revalorizaciones y el incremento del salario nominal. En segundo lugar, el aumento del número de pensionados y el estancamiento relativo de la población ocupada que se encarga de sostener dicho incremento bajo un esquema de reparto como el cubano. Por último, la dilatación del tiempo medio de permanencia en el sistema, a partir del aumento de la esperanza de vida, geriátrica y al nacer. La combinación de estos factores genera un estado de déficit en el sistema ocasionado por las insuficientes contribuciones de los empleados y empleadores.

El Gráfico 2. recoge la relación entre los gastos del régimen de vejez, invalidez y muerte¹ y las contribuciones al sistema. En los 12 años que son ilustrados, las contribuciones significaron 69.2% como promedio del gasto total; es decir, el presupuesto estatal ha financiado, sin contrapartida, el 31.8% del gasto. Para el año 2015, se aprecia una disminución del déficit que es consecuente con la formalización² del trabajo por cuenta propia a partir de 2011. Además de sucesivos incrementos del salario nominal en varios sectores de la economía nacional. Sin embargo, aun cuando en el año 2015 las contribuciones han crecido 2.77 veces aproximadamente con respecto a 2004, aún son insuficientes para cerrar la brecha, porque el gasto también ha crecido considerablemente.

Gráfico 2. Evolución de la contribución y el gasto en pensiones de Vejez, Invalidez y Muerte. Cuba. 2004-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de (ONEI, 2015), (INASS, 2015), (ONEI, 2009).

Si se quisiera equilibrar el sistema de manera tal que se eliminara el aporte del presupuesto estatal, solo para 2014, la tasa de cotización a ser aportada por empleador y empleado debió haber sido del 24.3% de la bolsa salarial. Debe recordarse que el máximo actual asciende a 12.5% empleador y 5% de una parte de los empleados, por lo que la nueva tasa necesitaría elevar casi 7% la contribución necesaria para llegar al punto de equilibrio.

A partir de octubre de 2016 se ha estipulado que los trabajadores que reciben pagos adicionales por el perfeccionamiento empresarial y/o les sea aplicado el pago por

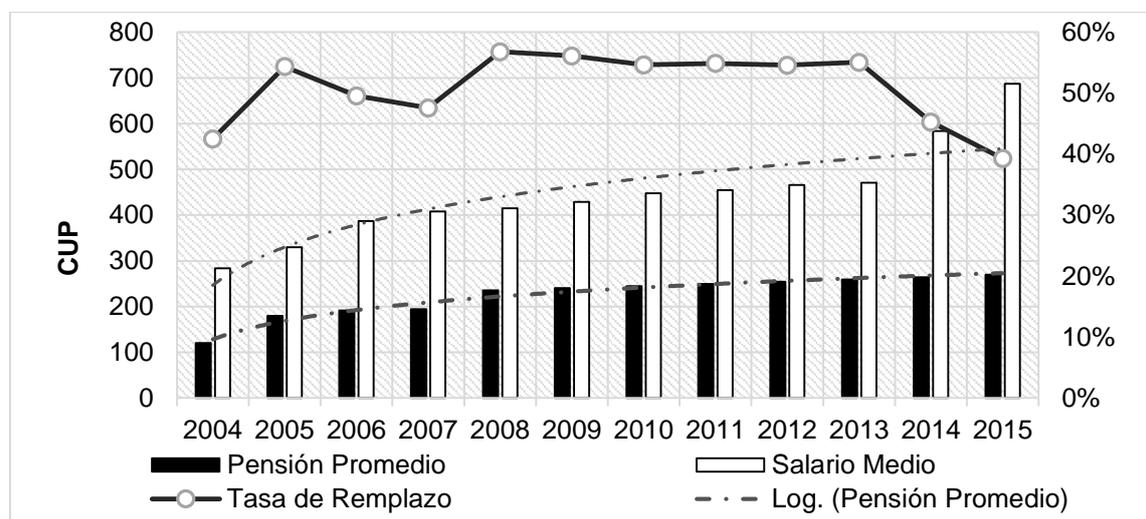
¹De los programas de pensiones que recoge la ley 105, los gastos del régimen de Vejez, Invalidez y Muerte (que reciben la contribución del 12.5 %), representan desde 2010 el 95 o más por ciento de los gastos en Seguridad Social. Por beneficiarios, el programa de vejez es el 60% del régimen de Vejez, Invalidez y Muerte según las series del INASS (2015)

²Se entiende por formalización la disposición que establece que todo trabajador por cuenta propia, para ejercer como tal, debe estar afiliado al Régimen Especial de Seguridad Social que los cubre. A excepción de que ya se encuentre entre los jubilados.

rendimiento y/o reciban una parte de las utilidades distribuidas como estímulo a la eficiencia empresarial, comenzarán a pagar la Contribución Especial a la Seguridad Social (CESS). El tipo impositivo de esta contribución es del 5% de las remuneraciones recibidas¹. De acuerdo a la información publicada: “En 1306 empresas se pagan salarios por encima de los 500 CUP y en 405 se superan los mil.” (Concepción, 2016), con lo que puede esperarse un incremento importante en las contribuciones. Según otras informaciones ofrecidas por directivos del Ministerio de Finanzas y Precios, ya suman unos dos millones de cubanos los que aportan a la Seguridad Social, a partir de agregar todos los regímenes que existen, según información publicada por Figueredo (2016). Esto quiere decir, según cálculos de los autores de este trabajo, que cerca del 40% de los ocupados en la economía contribuyen individualmente a la Seguridad Social, lo que implica que la tasa de cobertura activa es aún insuficiente.

El Gráfico 3 evidencia la profundización de la brecha existente entre la pensión nominal media y el salario medio nominal en el país. Si bien la legislación establece que la tasa de remplazo mínima será del 60%, el cálculo de la relación entre la pensión promedio y el salario medio devuelve una figura deprimida para el 2015, llegando a su punto más bajo: 39.3%. Los incrementos salariales no se han traducido aun en incrementos de la pensión debido al descalce temporal que existe entre uno y otro.

Gráfico 3. Relación salario medio y pensión media (nominales). Cuba. 2004-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de (ONEI, 2009) y (ONEI, 2015).

¹Esta disposición mantiene lo estipulado por la Ley 113 del Sistema tributario según la cual los ingresos de jubilaciones, pensiones y demás prestaciones de la asistencia y seguridad social está exentos del pago de Impuesto sobre Ingresos Personales. Tampoco están gravadas las estimulaciones en CUC. Se mantiene el tributo actual para las unidades presupuestadas que recibieron incrementos salariales luego de 2008.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta es el monto de las prestaciones que se brindan y la suficiencia de las mismas. Esto se traduce no solo en el análisis de los indicadores nominales de la pensión recibida sino de su capacidad adquisitiva real. La legislación vigente cubana establece que la tasa de remplazo mínima será del 60%, mientras que al mismo tiempo establece un máximo del 90% para este indicador. Los ingresos en Cuba no están indexados a la evolución de los precios al consumidor (IPC), lo que significa que no se ajustan a la inflación en la economía anualmente. Esta situación puede ser fuente de vulnerabilidades, fundamentalmente para la población pensionada, como será analizado con posterioridad en este mismo trabajo.

Según la última Encuesta Nacional de Envejecimiento¹ realizada en el año 2010 las pensiones son las fuentes principales de ingresos para la población envejecida en el país. Cerca del 75.5% de los entrevistados reconoció que la principal fuente de su sustento futuro son las pensiones y jubilaciones. Además, el 71.2% reconoció que su ingreso actual fundamental también proviene de la jubilación o pensión. Aun así, más del 80% de los miembros de la muestra subrayaron el carácter insuficiente de las prestaciones monetarias que reciben. La mayoría recibe algún tipo de apoyo financiero familiar (desde el extranjero o en el país) y pocos participaban en las opciones de empleo posteriores a la jubilación.

A partir del aumento salarial que significa un incremento de las contribuciones, se ha generado un ingreso superior para el sistema de reparto, traduciéndose en una disminución del déficit que debe cubrir el Estado. Sin embargo, a medida que la cohorte que aporta se vaya retirando, sus pensiones serán mayores, con lo que puede incrementarse el déficit si no se introducen mecanismos de crecimiento de los salarios, o de recuperación de su poder adquisitivo real. Mesa-Lago (2012), mediante estimaciones propias, afirma que las pensiones reales se deterioraron en Cuba en el período 1989-2012 en un 50%, mientras que el salario real registró un decrecimiento del 73%.

Considerações Finais

Es importante declarar que cualquier proceso de reformas del sistema de pensiones que se intente no es irreversible, pero debe entenderse que tiene consecuencias sobre las vidas de muchas personas vulnerables, en especial si pertenecen al segmento envejecido de la población. Las re-reformas de los sistemas latinoamericanos han transitado desde la

¹La encuesta en principio se diseñó para una muestra 12 000 viviendas en todo el país, concretamente se encuestaron 10073 viviendas y en cada una se entrevistó un adulto mayor. La categoría adulto mayor, comprende a toda persona de 60 años y más.

privatización de muchos de ellos en las décadas de los ochenta y los noventa del pasado siglo, hacia sistemas con una mayor responsabilidad y desempeño del Estado en su administración y/o regulación.

Una posible alternativa de política podría ser la capitalización parcial de los fondos, con el objetivo explícito de canalizarlos hacia inversión productiva. Sin embargo, para que esto suceda deben suceder otras condiciones como la separación de funciones estatales, como regulador, como diseñador de políticas y como gestor de actividades productivas¹. Asimismo, debe profundizarse en el análisis de los costos de transición de un régimen a otro, la forma de financiamiento de los costos y las prestaciones, entre otras cuestiones que escapan a los objetivos del presente trabajo.

Una de las problemáticas más acuciantes del sistema actual radica en que las prestaciones que se ofrecen no son suficientes y la realidad del envejecimiento poblacional puede generar un efecto de bola de nieve: más adultos mayores que estuvieron activos (dada la política implícita de pleno empleo del país) demandan más pensiones, que serán nominalmente mayores, porque los salarios nominales del país continúan en aumento.

Este proceso genera un incremento en espiral de los gastos en pensiones que solo podrían financiarse incrementando las tasas de contribución o aumentando los aportes presupuestales del Estado. Ambas medidas tienen sus límites; por un lado, las contribuciones sobre el salario de los trabajadores y las nóminas reducen la capacidad de consumo de los trabajadores y la posibilidad de las empresas de realizar inversiones o distribuir utilidades; por otro, el aporte presupuestal inmoviliza y transfiere recursos que podrían tener mejor destino generando una presión de déficit sobre las arcas estatales. Esto último quiere decir que un incremento en los gastos desde el presupuesto también impacta en la estructura del déficit y su financiamiento. El gasto resultante debe financiarse mediante algún instrumento, ya sea la monetización, la deuda pública o el incremento de los impuestos, todos con impacto directo sobre los equilibrios macroeconómicos. En un contexto de baja productividad del trabajo y escaso crecimiento económico, la presión inflacionaria de la monetización, la amenaza del servicio de la deuda, o un incremento impositivo son amenazas serias para la estabilidad y credibilidad.

¹ La administración de las empresas públicas, fuentes tradicionales y mayoritarias de empleo, tiene que estar separada de la función estatal de provisión de pensiones. No debe existir espacio para utilización oportunista de los fondos de pensiones en empresas públicas irrentables, porque se comprometen las pensiones futuras; así como tampoco el Estado debe presionar al aparato gestor empresarial para generar mayores aportes al presupuesto para la Seguridad Social. Este delicado equilibrio solo se logra a partir de la transparencia, para minimizar los posibles problemas de agencia que acompañen esta decisión.

Por otra parte, resulta necesario homologar las condiciones de acceso al régimen. Actualmente, aunque en apariencia homogéneo, el sistema cubano mantiene muchas variaciones en formas de contribución y particularmente en la determinación de la base de contribución (para las cooperativas agropecuarias son las ventas, para los empleados estatales y de empresas mixtas, los salarios, etc.). En esta cuestión se requiere de información estadística confiable para poder elaborar bases de datos completas de los trabajadores a nivel nacional; así como los años que puede acreditar de empleo y los salarios devengados. Este paso, que parece trivial, dificulta las proyecciones actuariales, particularmente en el análisis de las contribuciones de trabajadores con alta movilidad laboral. En la actualidad, las distintas combinaciones de edades de jubilación, años que deben acreditarse, la variable sobre la que se calculan las contribuciones y las tasas de remplazo máximas a las que puede aspirar el jubilado, revelan más de veinte esquemas distintos y esto es solo para el caso de las pensiones por vejez.

El proceso de atención a los familiares envejecidos y la maternidad ocasiona también que las mujeres registren más entradas y salidas de la esfera laboral, por lo que se hace difícil que generen mayores ingresos vía salarial, especialmente si los salarios dependen de la antigüedad. A esto hay que sumar que usualmente recae en las féminas la jornada laboral extra del hogar, que duplica las horas que dedican al trabajo, en este caso no directamente remunerado. Todo ello influye en que generalmente el sexo femenino registre salarios menores y por ende menores pensiones. Existen múltiples instrumentos para hacer más integrales las políticas en este sentido, por ejemplo, exenciones fiscales a las mujeres embarazadas o cuidadoras, subsidios gubernamentales directos, o incluso puede valorarse la disminución de a los años extra requeridos para acceder a la jubilación, por cada hijo. El compromiso con el sostén de una tasa de remplazo fija (60% según la ley 105), solo es verosímil mediante constantes ajustes de las pensiones recibidas. Este proceso puede ser conseguido a partir de fijar las pensiones en el entorno del salario mediano (o a un índice de precios), manteniendo la comparación con los aportes realizados por el trabajador y sus salarios recibidos en la vida activa, y escogiendo aquel que sea más beneficioso para este.

En cualquier caso, la historia económica estatalizada cubana puede resultar en una mejor condición para enfrentar un proceso de transformaciones de este tipo. Dado que las

empresas estatales y unidades presupuestadas constituyen las mayores fuentes de empleo¹ (cerca del 71.3% de la ocupación en 2015), su relación con el resto de la economía centralmente administrada suelen ser menos friccionales. Esto no significa que el proceso estará exento de contradicciones, las administraciones, los sindicatos y los hacedores de política tendrán que participar activamente y discutir las implicaciones para cada uno de ellos.

La mayoría de las transformaciones señaladas hasta este momento pierden relevancia sin crecimiento económico sostenido y un incremento de la productividad del trabajo. El problema de la productividad del trabajo, ya sea por causas tecnológicas o de capacitación de la fuerza de trabajo en la economía cubana no solo es parcialmente responsable de los bajos salarios en algunos sectores, sino que también contribuye a la elevación de los precios de los productos, disminuyendo el valor real de los ingresos que se obtienen por el trabajo. Sin embargo, la asunción de que el crecimiento económico por sí mismo generará incrementos del empleo y del monto de los salarios, puede ser fuente de diversas contradicciones. En ese sentido, es responsabilidad del Estado diseñar políticas de generación de empleos, ya que los incrementos salariales y el empleo, no son efectos residuales del crecimiento económico. En resumen, el crecimiento económico en sí, es una variable intermedia y no un objetivo final.

La desconexión actual que existe entre los ingresos promedio por el trabajo en una parte mayoritaria del sector estatal y la capacidad adquisitiva de los mismos, genera que actualmente este indicador no sea la medida del consumo. Es por ello que una de las políticas públicas que puede ser coherente en las condiciones actuales es la fijación de un salario mínimo en el sector estatal, relacionado con una canasta de bienes de consumo necesarios. Este paso contribuirá a recuperar paulatinamente el poder adquisitivo de los ingresos por el trabajo, convirtiéndolos en un incentivo real a la participación laboral en el sector estatal de la economía.

Otra reflexión se relaciona con el carácter redistributivo del sistema de pensiones. Si bien pensiones y salarios son ingresos, los salarios son resultado de la distribución directa del resultado del proceso productivo. Las pensiones, por su parte, son producto de la acumulación de varias condiciones, e incluso bajo un sistema de reparto solidario como el actual, al convertirse en una partida presupuestal, son esencialmente una forma de

¹ Sin embargo, las estadísticas de ocupación de la ONEI reportan un decrecimiento de cerca de más de 760 mil trabajadores en el sector estatal en el período comprendido entre 2009 y 2014.

redistribución social de la riqueza creada. Razón de más para no abandonar los programas de asistencia social, porque se torna imprescindible focalizar políticas de atención específica a grupos con necesidades especiales, lo cual supone su correcta identificación, la caracterización de sus necesidades y el diseño e implementación de las acciones correspondientes. Tal es el caso de la población envejecida no cubierta por pensiones contributivas.

Cualquiera de las decisiones de política que se han esbozado en este trabajo van más allá del componente meramente técnico. Las complejas interrelaciones que sostiene con la esfera laboral, la demografía, las formas de distribución, las variables de déficit fiscal, los precios, la productividad del trabajo, convierten al sistema de pensiones de una nación en uno de los componentes más delicados del sistema económico. Es por ello que, las transformaciones estructurales o paramétricas no deben suceder sin procesos amplios de consulta cuyo resultado sea siempre el incremento del bienestar de la población cubana.

Referências

- ANPP. (1976). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Editora Política.
- ANPP. (2008). *Ley 105/08*. La Habana: Gaceta Oficial.
- ANPP. (2012). *Ley 113 del Sistema Tributario*. La Habana: Gaceta Oficial.
- ANPP. (2016). *Ley 120 del Presupuesto Estatal*. La Habana: ANPP.
- Balbidares, A., & Esquenazi, A. (2016). *Determinantes de la fecundidad en Cuba para el año 2009*. La Habana: Tesis de diploma.
- Castillo, A., Barros, O., & Gonzalez, C. (2015). *"El sistema de pensiones y la actualización del modelo de gestión económica en Cuba. Situación actual y retos futuros"*. La Habana: Facultad de Economía: Tesis de licenciatura.
- Castiñeiras, R., Ferriol, Á., & Therborn, G. (2005). *Política Social: El mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*. Montevideo: TRADINCO.
- Castro, R. (22 de febrero de 2014). Intervención en el XX Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba. *Granma*, págs. 3-4.
- CEPDE. (2014). *Estudio sobre el envejecimiento poblacional a partir del Censo de Población y Viviendas 2012*. La Habana: ONEI.
- Cobas Ruíz, M., Zacca Peña, E., & Morales Calatayud, F. (2010). Caracterización epidemiológica de las personas con discapacidad en Cuba. *Revista Cubana de Salud Pública*.
- Concepción, J. R. (1 de Septiembre de 2016). *Cubadebate*. Obtenido de Cubadebate: <http://cubadebate.cu>
- Domínguez, M. I. (2008). La política social cubana: principales esferas y grupos específicos. *Temas*, 85-94.
- Echeverría, D., & Lara, T. (2012). Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres? En c. Pavel Vidal Alejandro y Omar Everleny Pérez Villanueva, *Miradas a la economía cubana: el proceso de actualización* (págs. 126-137). La Habana: Caminos.
- Espina, M. (2006). La comprensión de la desigualdad. *Temas*.
- Espina, M. (2008). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad: examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Espina, M. (2011). La cuestión social en Cuba contemporánea. *Center for Latin American Studies*.

- Espina, M. (2011). *La política social en Cuba: resultados y retos*. Washington: Center for Latin American and Latino Studies.
- Espina, M. P. (2012). Retos y cambios en la política social. En c. Pavel Vidal Alejandro y Omar Everleny Perez Villanueva, *Miradas a la Economía Cubana: El proceso de actualización* (págs. 159-172). La Habana: Caminos.
- Espinosa, M. J., & Pérez, O. (2008). *Apuntes para una agenda de investigación de la teoría del desarrollo socialista*. La Habana: Tesis de Grado. Facultad de Economía.
- Esquenazi, A. (2016). *Determinantes de la participación laboral en Cuba*. La Habana: Tesis de Maestría.
- Fernández, O. (2011). El modelo económico cubano y sus transformaciones. *Observatorio de la Economía y la Sociedad Latinoamericana*.
- Fernández, O. (2012). Rasgos esenciales del modelo de funcionamiento económico en Cuba. Limitaciones y retos de las transformaciones en marcha. *Economía y Desarrollo*.
- FIAP. (2015). *Reformas Paramétricas en los Sistemas Públicos de Reparto 1995-Junio de 2015*. Ginebra: FIAP.
- Figueredo, O. (6 de Septiembre de 2016). *Cubadebate*. Obtenido de Cubadebate: <http://cubadebate.cu>
- Galtés, I., & Hidalgo, V. (2015). Políticas laborales: Una mirada desde la institucionalidad. En M. Bergara, & V. H. coordinadores, *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional* (págs. 249-281). Montevideo: Departamento de Economía, Universidad de la República.
- García, A., & Anaya, B. (2010). Relación entre desarrollo social y económico. En O. E. Perez Villanueva, *Cincuenta años de la Economía cubana* (págs. 290-332). La Habana: CEEC.
- González, C. (2012). *La población cubana y la seguridad social: Una alternativa para un régimen complementario de pensiones*. La Habana: Tesis de maestría.
- Hernández, L. D. (Diciembre de 2002). Tesis de Maestría. *Consideraciones acerca de la situación social de la mujer en América Latina tras el ajuste neoliberal*. La Habana, Cuba.
- Hidalgo, V., & Gancedo, N. (1998). Reforma del Estado y la equidad: La experiencia cubana de los noventa. *Economía y Desarrollo*, 21-58.
- INASS. (2015). *Boletín electrónico*. La Habana: INASS.
- INIE, CEPAL & PNUD. (2004). *Política Social y reformas estructurales: Cuba en el siglo XXI*. La Habana: CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2002). *Cien años de Seguridad Social en Cuba: Avances y problemas*. Pittsburgh: Pittsburgh.
- Mesa-Lago, C. (2002). *Las pensiones de Seguridad Social en Cuba: Diagnóstico y sugerencias de políticas*. Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh.
- Mesa-Lago, C. (2008). Envejecimiento y pensiones en Cuba: La carga creciente. *Nueva Sociedad*, 123-132.
- Mesa-Lago, C. (2009). Estructura demográfica y envejecimiento poblacional: Implicaciones sociales y económicas para el sistema de Seguridad Social en Cuba. *Espacio Laical*, 6.
- Mesa-Lago, C. (2012). *Cuba en la era de Raúl Castro: Refomas económico-sociales y sus efectos*. Madrid: Colibrí.
- Mesa-Lago, C. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Cuba*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, C., & Vidal, P. (2010). The impact of the global crisis on Cuba's Economy and social welfare. *Cambridge Journal*, 689-717.
- MINSAP. (2015). *Anuario Estadístico de Salud*. La Habana: MINSAP.
- ONEI. (2002). *Informe del Censo*. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2009). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2010). *Encuesta Nacional de Envejecimiento*. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2012). *Informe del Censo*. La Habana: ONEI.

- ONEI. (2014). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2015). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2015). *El envejecimiento de la población cubana*. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2015). *Proyecciones de la Población Económicamente Activa 2015-2030*. La Habana: ONEI.
- ONU. (2014). *Anuario Demográfico*. Nueva York: ONU.
- Orszag, P., & Stiglitz, J. (1999). Rethinking pension reform: Ten myths about Social Security Systems. *New ideas about old age Security* (págs. 1-48). Washington: World Bank.
- PCC. (1997). *Resolución Económica V Congreso del Partido Comunista de Cuba*. La Habana: PCC.
- PCC. (2011). *Lineamientos de la política económica y social*. La Habana: Editora Política.
- PCC. (2016). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. La Habana: Editora Política.
- Peñate, O. (2000). La alternativa cubana. En L. G. Urdaneta, & c. Orlando Peñate, *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina. La alternativa cubana* (págs. 66-107). La Habana: Ciencias Sociales.
- Pérez, V., & Vega, Y. (2003). *La seguridad social en Cuba el nuevo milenio*. La Habana: INASS.
- Sandó, D. I. (2009). *Seguridad Social. Incidencias de las tendencias demográficas y económicas en las proyecciones actuariales hasta el 2025*. La Habana: MTSS.
- Triana, J., & Odriozola, S. (2015). Estrategia de desarrollo y crecimiento: Dos caras de una misma moneda. *Economía y Desarrollo*.