

# UNA CARGA CRECIENTE

Por CARMELO MESA-LAGO

Fotos: BALLATE

## 1. Envejecimiento Poblacional y Costo de las Pensiones

El envejecimiento de la población y su impacto adverso a largo plazo en la sustentabilidad financiera de las pensiones de seguridad social es un tema de creciente importancia, especialmente en economías desarrolladas, pero también en los países latinoamericanos más avanzados. Según la población envejece y el programa de pensiones madura, la razón de trabajadores activos contribuyentes por un pensionado disminuye.

Esto demanda un incremento gradual de las contribuciones y de la edad de retiro (jubilación), el recorte de las pensiones o una combinación de dichas medidas. En parte por ello pero también por razones ideológicas, entre 1981 y 2001, 10 países de América Latina, y varios de Europa Central y Oriental privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones.

No obstante, hoy se acepta que los sistemas privados no son inmunes al impacto del envejecimiento demográfico: a medida que aumenta la expectativa de vida, el fondo de pensión se torna insuficiente para financiar el periodo de retiro más largo y, por lo tanto, es necesario aplicar las mismas modificaciones que requieren los sistemas públicos.

En la región, después de Uruguay, Cuba es el país con la población más envejecida: la tasa de natalidad disminuyó de 2,5 a 0,9 por ciento en 1953-2006, la tasa de emigración aumentó de -0,06 por ciento a -0,26 por ciento, la tasa de crecimiento poblacional cayó de 2 a -0,04 por ciento (la población decreció en 2006 y 2007), y la población mayor de 60 años aumentó de 7 a 16 por ciento y se proyecta alcanza-

rá 22 por ciento en 2020. Basados en las edades para el retiro vigentes en Cuba hasta mediados de 2008 (55 para la mujer y 60 para el hombre), la población que sobrepasaba esas edades era el 14,7 por ciento en 2002 y aumentaría a 21,6 por ciento en 2020.

Según las proyecciones del CELADE, en 2025 Cuba tendrá la población más vieja de la región: un anciano por cada cuatro habitantes.

El envejecimiento agravará los problemas financieros que enfrenta el sistema de pensiones de seguridad social, que se intensificarán aún más como resultado de la reforma económica en ciernes.

## 2. Las pensiones en los antiguos y actuales países socialistas y en América Latina

En los países de Europa Central y Oriental, el costo del sistema de pensiones como promedio aumentó 9 por ciento del PIB, pero en Croacia, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia dicho aumento fue del 13 por ciento y duplicó el nivel que tenía antes de la transición. El sistema se privatizó totalmente en Kazajstán y parcialmente en Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Letonia Polonia y República Checa, y la carga de los contribuyentes se trasladó de los empleadores a los trabajadores. En China y Vietnam, las reformas de las empresas públicas y la reducción de los subsidios estatales llevaron a un drástico recorte de las pensiones, que ahora



se financian con fondos de los empleadores, los trabajadores y, en el caso de China, también del Estado.

En América Latina, las pensiones se privatizaron totalmente en Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana, y parcialmente en Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay. El envejecimiento de la población fue un factor relevante sólo en Argentina, Chile y Uruguay, porque los demás países tienen poblaciones relativamente más jóvenes. Los diez países restantes de la región conservan sistemas públicos, entre ellos Cuba.

## 3. El sistema de pensiones de Seguridad Social en Cuba

Después de la Revolución, el Estado cubano unificó los 54 fondos de pensiones de seguridad social, norma-

lizó las condiciones de acceso a los beneficios, centralizó la administración, y extendió la cobertura de 63 por ciento a 91 por ciento de la fuerza laboral; los trabajadores agrícolas independientes, los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados pueden afiliarse de manera voluntaria. En 1989, el sistema de pensiones cubano se encontraba entre los más amplios, generosos y costosos de América Latina y en gran medida seguía igual a mediados de 2008: las edades de retiro estaban por debajo del promedio regional (cuatro años menos para la mujer y dos menos para el hombre) y, debido a que la esperanza de vida está entre las dos más altas, el período promedio de retiro era de 27 años para la mujer y de 20 años para el hombre (el segundo en duración comparado con los países socialistas o ex socialistas y el más largo de América Latina). Se requieren 25 años de trabajo (de cara a un promedio de 20 años de contribución en la región) y las tasas de reemplazo mínima y máxima también son superiores al promedio. Por otra parte, las pensiones no se ajustan anualmente a la inflación

(IPC) o al salario, como hacen 12 países latinoamericanos.

Aunque magras, las pensiones se complementaban con una red mínima de protección social que ofrecía precios subsidiados para artículos de consumo, atención de salud gratuita de alta calidad, vivienda gratuita o barata y servicios públicos de bajo costo. Los empleados asalariados no cotizaban, y las empresas estatales aportaban únicamente el 12 por ciento de la nómina. En comparación, en los ex países socialistas los empleadores contribuían 36 por ciento.

La crisis económica durante el Período Especial socavó varios aspectos positivos del sistema de pensiones. Los trabajadores del sector privado aumentaron del 4 por ciento al 15 por ciento de la fuerza laboral entre 1989 y 2001 y la gran mayoría no está protegida porque carece de cobertura obligatoria. El sistema permite la afiliación voluntaria de los trabajadores por cuenta propia y los campesinos privados siempre que aporten el 12 por ciento de sus ingresos, lo cual es una carga muy pesada ya que es el mismo porcentaje que pagan las empresas y el

triple de lo que cotiza la cuarta parte de los trabajadores asalariados. La ley tributaria de 1994, que exigía la cotización de los trabajadores asalariados al sistema de pensiones, primero se suspendió por causas sociopolíticas y luego se ha implementado sólo a los que están bajo el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial que funciona en alrededor de 25 por ciento de la totalidad de las empresas, y ellos pagan 4 por ciento de sus salarios.

Las condiciones generosas de acceso a las pensiones, la madurez del sistema,

el envejecimiento de la población y la financiación insuficiente generaron un incremento del costo de las pensiones de 4,6 por ciento a 6,3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1986 y 2006, así como del déficit cubierto por el fisco que pasó de 26 por ciento a 39 por ciento del gasto total por pensiones y de 1,3 por ciento al 2,5 por ciento del PIB.

Si no se reforma a fondo el sistema los costos seguirán creciendo. Para que puedan cubrirse los gastos, la cotización actual tendría que aumentar de la actual 12 por ciento que pagan las empresas a 20 por ciento y seguir subiendo continuamente. La razón de trabajadores activos por un pensionado cayó de 3,7 a 3,1 en 1986-2006 y se proyecta que disminuirá a 1,5 en 2025. A pesar del aumento de las pensiones en 2005, la crisis y la inflación redujeron en 61 por ciento el valor real de la pensión promedio entre 1989 y 2006, y el nuevo aumento de las pensiones en 2008 no ha compensado dicha caída. La red complementaria de seguridad antes explicada se ha deteriorado, ya que la ración mensual de alimentos subsidiados cubre sólo un período de unos 10 días al mes, a lo que hay que sumar las dificultades de transporte y acceso a los servicios de salud, porque la mitad de los médicos cubanos trabajan en el extranjero.

La pensión mensual promedio era de 179 pesos a fines de 2005 y la pensión mínima que recibía la mitad de los pensionados era de 150 pesos.

Para dar una idea acerca del bajo poder adquisitivo de dichas pensiones se han hecho los cálculos mensuales siguientes: (a) los alimentos entregados por la cartilla de racionamiento que cubre los primeros siete a diez días del mes cuestan 30 pesos; (b) la tarifa de electricidad cuesta entre 10 y 20 pesos, el transporte en autobús entre 12 y 20 pesos (un sólo viaje en taxi, entre 10 y 20 pesos) y las tarifas de teléfono y agua entre 8 y 10 pesos; (c) la gran mayoría de la población es propietaria de su vivienda, pero hay una minoría que paga como renta 10 por ciento de su salario, un promedio de 33 pesos, y (d) estos gastos suman entre 60 y 115





pesos. Con el ingreso restante, los pensionados deben comprar, en los mercados libres agropecuarios o en las tiendas recuperadoras de divisas (TRD), los alimentos que no reciben a través del racionamiento para los 20 días restantes del mes, además de tener que adquirir ciertos alimentos y productos que no están incluidos en la cartilla de racionamiento.

Medio kilo de carne, medio de pollo y medio de pescado, dos kilos de arroz, uno de legumbres, dos cebollas, una botella de aceite de soja y cuatro huevos cuestan 213 pesos por mes: 18 por ciento más que la pensión promedio en 2007. Los artículos esenciales para la higiene en una TRD (una barra de jabón, una bolsa de detergente y una botella de desodorante) cuestan 84 pesos, casi la mitad de la pensión promedio. Medio kilo de jamón o una olla a presión se llevan la pensión mínima íntegra. Un bombillo eléctrico "ahorrador", comprado en una TRD, equivale a la mitad de la pensión promedio.

Por lo tanto, resulta imposible sostenerse para el pensionado que cobra el mínimo o aún el promedio de la pensión y que no recibe remesas del exterior, ayuda familiar o ingresos adicionales. Por ello muchos pensionados venden artículos en la calle o realizan tareas similares y una encuesta tomada en la Ciudad de La Habana, en 2000,

mostró que los ancianos son uno de los grupos más afectados por la pobreza.

#### **Políticas frente al envejecimiento: problemas actuales y futuros de las pensiones en Cuba**

En síntesis, el sistema de pensiones en Cuba es insostenible porque contempla las edades más bajas para retirarse y, al mismo tiempo, los períodos de retiro más largos de América Latina. Además, recauda ingresos insuficientes (el déficit de 2006 fue de 39 por ciento del gasto y de 3 por ciento del PIB y fue totalmente financiado por el Estado) y debe soportar el peso del creciente envejecimiento de la población (que se redujo por primera vez en 2006 y otra vez en 2007). Por otra parte, las pensiones reales disminuyeron 61 por ciento entre 1989 y 2006 y son inadecuadas para satisfacer las necesidades básicas.

El autor ha publicado varios trabajos analizando los problemas explicados y sugiriendo soluciones a los mismos<sup>1</sup>. El gobierno cubano estudió por varios años proyectos de reforma que aumentaban las edades de retiro, extendían la contribución a todos los trabajadores, y establecían incentivos a los trabajadores para posponer la edad mínima de jubilación. Las modificaciones a la Ley # 24 de Seguridad Social, aproba-

das el pasado 13 de mayo, enfrentan varios pero no todos los problemas del sistema de pensiones. Las medidas son positivas y conseguirán una contención de los gastos y un incremento de los ingresos pero, en opinión del autor, no serán suficientes para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, por lo que se requiere un estudio actuarial que determine si efectivamente lograrán recuperar el equilibrio. Además se han aumentado las pensiones pero aún así estas no han recuperado el nivel que tenían en 1989. Por último queda sin resolver la expansión de la cobertura de la fuerza laboral. A continuación se resumen las medidas y se hacen sugerencias sobre otras aconsejables.

**a) Contención de los gastos.** Las modificaciones aumentan la edad de retiro en cinco años para ambos sexos (de 55 a 60 años para la mujer y de 60 a 65 para el hombre) de una manera gradual a través de siete años: de 2009 a 2012 se incrementarán 6 meses por año (o sea, hasta 57 y 62 de edad respectivamente) y de 2013 a 2015 a razón de un año (hasta llegar a 60 y 65 de edad). Aquellos trabajadores que en el período de transición de siete años se retiren con edades inferiores a 60/65 recibirán una pensión menor, de acuerdo con las normas de la Ley #24. Los trabajadores ocupados en labores de desgaste físico se retirarán con 55 y 60 de edad. El cálculo de la pensión se basará en el promedio mensual de cinco años de salario (aparentemente los mejores) y a ese promedio se le aplicará una tasa de reemplazo de 60 por ciento (en vez del 50 por ciento actual), y se aumentarán los años de servicios requeridos de 25 a 30. Se ofrecen incentivos (pensiones proporcionalmente mayores) para posponer el retiro: 2 por ciento de incremento de la pensión por cada año de servicio que exceda a 25 con un máximo de 90 por ciento del salario promedio base con 50 años y más trabajados. Una medida adicional sería integrar al sistema general de pensiones, con los debidos ajustes, los programas de las fuerzas armadas y del personal de seguridad interna; estos son muy costosos, pues se basan en años de servicio

independientemente de la edad por lo que resultan en edades de retiro más bajas; esta medida reduciría el déficit de estos programas y los gastos del sistema.

**b) Incremento de los ingresos.** Las modificaciones extienden las cotizaciones sobre el salario a todos los trabajadores (como estipula la ley tributaria de 1994), más allá de los empleados bajo el sistema de perfeccionamiento empresarial; se fija una cotización del 5 por ciento, pero se hará gradualmente según se incrementen los salarios. En abril se incrementaron los salarios de los empleados judiciales y de la fiscalía y se anuncia que otro tanto se hará con el resto de la fuerza laboral para evitar una reducción mayor del salario real debido a la contribución del 5 por ciento. Además, se podrían establecer contribuciones salariales en todas las empresas no estatales que tengan una cantidad mínima de empleados, incorporar al grueso de los trabajadores por cuenta propia y pasar del régimen actual de reparto a uno con un fondo público de capitalización colectiva, que se invertiría y generaría ganancias de capital (ver la última sección de este trabajo).

**d) Aumento en el nivel de la pensión.** Para paliar la insuficiencia de las pensiones, las inferiores a 400 pesos mensuales (que reciben el 99 por ciento de los jubilados) se aumentaron en mayo: la pensión mínima de 164 pesos pasa a 200, las de 200 a 360 pesos se incrementan en 40 pesos, y las de 361 a 399 suben a 400 pesos; la pensión de asistencia social asciende de 100 a 146 pesos. Nótese que, al establecerse una cotización de todos los trabajadores, resulta muy estrecha la brecha entre la actual pensión asistencial y la mínima contributiva que sólo sobrepasa en 37 por ciento a la primera, cuando lo aconsejable sería que fuese al menos el doble. Los aumentos añadidos a los de 2005 son positivos pero aún no han logrado recuperar el nivel de la pensión real de 1989; además, dichos aumen-

tos unidos a los de salarios tendrán un elevado costo fiscal y podrían generar presiones inflacionarias; si ocurre un aumento de precios, éste anulará los incrementos de salarios y pensiones. En definitiva, es esencial aumentar la producción y la productividad y para ello avanzar en el proceso de reformas estructurales ya iniciado.

**d) Aseguramiento y expansión de la cobertura.** Las modificaciones no resuelven este problema. Para ello se



debería incluir en el régimen de pensiones a todos los empleados privados (del sector formal e informal, los últimos tendrían condiciones y prestaciones especiales). También sería necesario incorporar a todos los trabajadores por cuenta propia y cobrarles el mismo porcentaje de contribución pagado por los trabajadores asalariados (5 por ciento), en lugar del 12 por ciento actual. Finalmente, se podría ofrecer un subsidio estatal (para reemplazar la falta de contribución del empleador) únicamente para los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos, como hace Costa Rica.

**e) Una alternativa potencial.** Este camino consistiría en cerrar, para los futuros participantes, el sistema gene-

ral de pensiones que rige en la actualidad, asegurar que el Estado asuma la responsabilidad de pagar las pensiones actuales o futuras de aquellos que permanezcan en el sistema cerrado y crear un sistema público obligatorio para los trabajadores más jóvenes y las personas que ingresen a la fuerza laboral en el futuro. Este nuevo sistema sería financiado con contribuciones del empleador y el trabajador, basado en la capitalización parcial colectiva, no individual, en vez del régimen de reparto actual, y con un fondo de inversión destinado a generar ganancias de capital que ayudasen a mantener el equilibrio del sistema a largo plazo. En adición podrían crearse cuentas individuales voluntarias para obtener pensiones complementarias a las básicas otorgadas por el sistema.

Las modificaciones a la Ley de Seguridad Social, aunque demoradas por demasiado tiempo, son un buen comienzo, pero se requieren medidas adicionales para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y una prestación adecuada a dos millones de beneficiarios.



1-Véase Mesa-Lago, "La Seguridad Social en Cuba en el Período Especial: Diagnóstico y Sugerencias de Políticas en Pensiones, Salud y Desempleo," en *La Seguridad Social en Cuba: Diagnóstico, Retos, Perspectivas*, Lothar Witte, comp. (Caracas: Nueva Sociedad, 2003): 33-115; "La Globalización y la Seguridad Social en Cuba: Diagnóstico y Necesidad de Reformas," en *Cuba: Reestructuración Económica y Globalización*, Mauricio de Miranda, comp. (Cali: Universidad Pontificia Javeriana, 2003): 335-372; *Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social* (Santiago: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 144, 2004); "Política Social y Bienestar Social," en *Cuba en el Siglo XXI: Ensayos sobre la Transición*, Marifeli Perez-Stable, comp. (Madrid: Editorial Colibrí, 2006): 213-218.