

Envejecimiento y pensiones en Cuba: la carga creciente

El envejecimiento de la población pone en duda la sustentabilidad financiera en el largo plazo de los sistemas de pensiones. Esto, que ocurre en casi todos los países desarrollados, también sucede en algunos de América Latina, entre ellos Cuba. Desde 1959, Cuba construyó un sistema que tiene las edades de retiro más bajas de la región y los periodos de retiro más largos, con ingresos claramente insuficientes. En valores reales, las pensiones disminuyeron 68% desde 1989 y ya no son adecuadas para satisfacer las necesidades básicas. El artículo argumenta que es necesario reformar el sistema para aumentar los ingresos, extender la cobertura y asegurar la sustentabilidad en el futuro.

CARMELO MESA-LAGO

■ **Envejecimiento de la población y pensiones**

La repercusión del envejecimiento de la población sobre la sustentabilidad financiera a largo plazo de las pensiones de seguridad social es un tema cada vez más importante, en especial en sociedades avanzadas maduras, pero también en los países más desarrollados de América Latina. A medida que la

Carmelo Mesa-Lago: economista cubano, autor de 73 libros y 240 artículos o capítulos de libros, la mayoría de ellos sobre seguridad social y salud, publicados en ocho idiomas en 33 países. Es catedrático distinguido emérito de Economía en la Universidad de Pittsburgh; en 2007 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) le otorgó el Premio Internacional de Investigación sobre Trabajo Decente por su obra de medio siglo en protección social.

Palabras claves: población, envejecimiento, sistema de pensiones, reforma, Cuba.

Nota: traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

población envejece y el programa de pensiones madura, la razón de trabajadores activos cotizantes por cada pensionado disminuye. Esto obliga a incrementar gradualmente las cotizaciones (contribuciones o aportes), aumentar la edad de retiro o jubilación, recortar las pensiones o una combinación de las tres medidas. En parte debido a este problema, diez países de América Latina, al igual que varios de Europa central y oriental, han privatizado, total o parcialmente, sus sistemas de pensiones. Sin embargo, hoy se reconoce que los sistemas privados de cuentas individuales no están exentos del impacto que provoca el envejecimiento de la población: 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 (Mesa-Lago 2008).

Cuba es, después de Uruguay, el país con la población más envejecida de América Latina: la tasa de natalidad descendió de 2,5% a 0,9% en el periodo 1953-2006, en tanto la tasa de emigración se incrementó de -0,06% a -0,26%, y la tasa de crecimiento de la población se contrajo de 2% a -0,04% (o sea, la población decreció, y también en 2007). A su vez, el porcentaje de población de más de 60 años sobre el total aumentó de 7% a 16% y se estima que llegará a 22% en 2020. Si se toman como base las edades para el retiro vigentes en Cuba (55 años para la mujer y 60 para el hombre), la población que sobrepasaba esas edades era 14,7% en 2002 y, según las proyecciones, será 21,6% en 2020, como muestra el cuadro 1. Según las proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), para 2025 Cuba tendrá la población más envejecida de la región: un anciano por cada cuatro habitantes. El envejecimiento agravará los problemas económicos que enfrenta actualmente el sistema de pensiones de seguridad social, que se intensificarán aún más como resultado de la reforma económica en ciernes.

Cuadro 1

El envejecimiento de la población en Cuba, 1953-2020 (en %)

Indicadores	1953	1970	1981	2002	2006	2020
Tasa de natalidad	2,50	2,20	1,40	1,26	0,94	n.d.
Tasa de emigración	n.d.	-0,06	-0,15	-0,13	-0,26	n.d.
Tasa de crecimiento de la población	2,11	2,16	1,14	0,28	-0,04	-0,03
Población edad 60 y más	6,9	9,1	10,9	14,7	15,9	21,6
Población edad 55/60 y más (mujer/hombre)	n.d.	n.d.	n.d.	17,0	18,7	25,5*

* Proyección del autor.

Fuente: elaboración propia sobre la base de CCE (1972 y 1991); ONE (2003 y 2007).

■ 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 aumentó, en promedio, 9% del PIB, mientras que en algunos de ellos, como Croacia, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, se incrementó a 13% del PIB, es decir, duplicó el nivel que tenía antes de la transición. El régimen de pensiones se privatizó totalmente en Kazajstán y parcialmente en Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia y Polonia, y la carga de las cotizaciones 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, República Dominicana, El Salvador y México, y parcialmente en Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay. El envejecimiento de la población fue un factor relevante solo 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 (Mesa-Lago 2008).

■ El sistema de pensiones en Cuba

En Cuba, después de la revolución de 1959, el Estado unificó los 54 programas de pensiones de seguridad social por vejez, invalidez y muerte, estandarizó los requisitos para acceder a los beneficios y centralizó la administración. La cobertura se extendió de 63% a 91% de la fuerza de trabajo; los trabajadores agrarios independientes, los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados pudieron incorporarse voluntariamente. En 1989, el sistema de pensiones de Cuba se encontraba entre los más amplios, generosos y costosos de América Latina. En gran medida, sigue siendo igual en 2008: las edades de retiro (55 para la mujer y 60 para el hombre) están por debajo del promedio regional (cuatro años más bajo para la mujer y dos para el hombre); el periodo de retiro es de 27 años para la mujer y de 20 años para el hombre (el segundo en duración comparado con todos los países socialistas o ex-socialistas y el más largo de América Latina); se requieren 25 años de *trabajo* (frente a un promedio de 20 años de *cotización* en la región); las tasas de reemplazo mínima y máxima también son superiores al promedio.

Por otra parte, las pensiones no se ajustan anualmente según el Índice de Precios al Consumidor o el salario, como ocurre en 12 países de América Latina. Todos estos datos están sintetizados en el cuadro 2.

Aunque exiguas, a partir de 1959 las pensiones se complementaron 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% de la nómina. En comparación, en los ex-países socialistas los empleadores aportaban 36%.

Cuadro 2

**Condiciones de acceso para pensiones contributivas en Cuba (2007)
 y promedios de América Latina (2005)**

Condiciones de acceso	Cuba	América Latina*
Años para el retiro (mujer/hombre)	55/60	59/62
Esperanza de vida al retirarse (mujer/hombre)	27/20	22/18
Años de <i>trabajo</i> requeridos	25	20**
Tasas de reemplazo (mínimo/máximo)	50/90	45/88
Ajuste de la pensión al IPC o salario	No	Sí

* En su mayoría sistemas públicos. ** Años de *cotización* requeridos.

Fuente: legislación de Cuba; promedios de América Latina de Mesa-Lago (2008).

La crisis económica durante el llamado «Periodo Especial» socavó los aspectos positivos del sistema de pensiones cubano. Los trabajadores del sector privado pasaron del 4% al 15% entre 1989 y 2001. Esto implica que aumentó la cantidad de personas que trabajaba en forma privada y que, por lo tanto, no estaba cubierta obligatoriamente por el sistema de pensiones. Esta tendencia se habría acentuado si el sector privado se hubiese seguido expandiendo, pero desde 2003 ocurrió lo contrario. La legislación impositiva de 1994, que exigía la cotización de los trabajadores del sector privado al sistema de pensiones, primero se suspendió por razones sociopolíticas y luego se ha implementado en forma gradual. Pero todavía en 2007 solo los empleados asalariados bajo el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial (que funciona en aproximadamente 25% de la totalidad de las empresas) estaban pagando alrededor de 4% de sus salarios. El sistema permite que los trabajadores por cuenta propia y los campesinos privados se incorporen voluntariamente al régimen aportando el

equivalente a 12% de sus ingresos, lo que constituye una carga muy pesada (de hecho, es el mismo porcentaje pagado por las empresas estatales y el triple de lo que aporta únicamente la cuarta parte de los trabajadores asalariados).

Cuadro 3

**Cuba: financiamiento de las pensiones de seguridad social,
 1986, 2003 y 2006**

Indicadores	1986	2003	2006
Ingresos (millones de pesos)	664	1.424	2.170
Egresos (millones de pesos)	897	2.101	3.570
Déficit (millones de pesos)	233	677	1.400
Déficit cubierto por el Estado (% de gastos)	26,0	32,2	39,2
Déficit (% del PIB a precios corrientes)	1,3	1,8	2,5
Costo de pensiones (% del PIB a precios corrientes)	4,6	5,4	6,3
Cotización actual sobre el salario (%)	10,0	12,0	12,0
Cotización requerida para eliminar el déficit (%)	13,5	17,7	19,7
Fuerza de trabajo (miles)*	4.099	4.716	4.816
Pensionados (miles) **	1.103	1.464	1.533
Razón de trabajadores activos por cada pensionado	3,7	3,2	3,1

* Fuerza laboral ocupada civil, excluye personal militar. ** Excluye licencias por enfermedad y maternidad.

Fuente: elaboración propia sobre la base de CCE (1991) y ONE (2004 y 2007).

Debido a las condiciones generosas de acceso a las pensiones, a la madurez del sistema, al envejecimiento de la población y a la financiación insuficiente, los costos de las pensiones aumentaron de 4,6% a 6,3% del PIB en el periodo 1986-2006 y originaron un incremento del déficit fiscal, que pasó de 26% a 39% del gasto total por pensiones (de 1,3% a 2,5% del PIB).

Los costos seguirán en aumento. Para que puedan cubrirse los gastos, la cotización actual tendría que aumentar de 12% a 20% y seguir creciendo continuamente. La razón de trabajadores activos por cada pensionado cayó de 3,7 a 3,1 en el periodo 1986-2006 y se proyecta que caerá a 1,5 en 2025 (ver cuadro 3). A pesar del aumento de las pensiones ordenado por el gobierno en 2005, la crisis y la inflación hicieron que el valor real de la pensión promedio se redujera 61% entre 1989 y 2006, como evidencia el cuadro 4 (un nuevo aumento de las pensiones en 2008 no ha compensado dicha caída). La red complementaria de seguridad ya mencionada no alcanza a paliar las dificultades,

ya que la ración mensual de alimentos subsidiados es suficiente solo para un periodo de siete a diez días, a lo que hay que sumar las dificultades de transporte y el deterioro de los servicios de salud.

La pensión mensual promedio era de 179 pesos (equivalente a 9 dólares) a fines de 2005. La pensión mínima que recibía la mitad de los pensionados era de 150 pesos (7,50 dólares). Para hacerse una idea acerca del valor real, se puede mencionar que la canasta de alimentos racionados (cartilla de racionamiento) para los primeros siete a diez días del mes cuesta 30 pesos. Sin embargo, la tarifa de electricidad mensual cuesta entre 10 y 20 pesos, el transporte en autobús entre 12 y 20 pesos (un viaje en taxi, entre 10 y 20 pesos) y las tarifas de teléfono y agua entre 8 y 10 pesos. La gran mayoría de la población es propietaria de su vivienda, pero hay una minoría que paga el equivalente a 10% de su salario –un promedio de 33 pesos– en concepto de alquiler. En total, todos estos gastos suman entre 60 y 115 pesos. Con el ingreso restante, los pensionados deben comprar, en los mercados libres de productos agrícolas o en las tiendas recaudadoras de divisas (TRD), los alimentos que no reciben a través del racionamiento para los 20 o 23 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% más que la pensión promedio en 2007. Los artículos esenciales para la higiene en una TRD –una barra de jabón, una bolsa de detergente o 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 foco de luz «ahorrador», comprado en una TRD, equivale a la mitad de la pensión promedio (Mesa-Lago 2006a).

Por lo tanto, resulta imposible sostenerse para el pensionado que cobra el mínimo o aun el promedio de la pensión y que no recibe remesas del exterior, ayuda familiar o ingresos adicionales. De hecho, muchos pensionados venden artículos en la calle o realizan tareas similares. Según un académico cubano: «Las pensiones son insuficientes por sí solas para cubrir las necesidades mínimas» (Espina Prieto, p. 10). Es probable que los pensionados sean el grupo sometido a las mayores dificultades en la Cuba de hoy.

Las Fuerzas Armadas y el personal de seguridad interna cuentan con una cobertura propia a través de un programa independiente de pensiones que

Cuadro 4

Cuba: caída del salario medio real y la pensión media real, 1989-2006

Años	Tasa de inflación (%)	IPC (1989=1,00)	Salario medio nominal (pesos corrientes)	Salario medio real (pesos 1989)	Pensión media nominal (pesos corrientes)	Pensión media real (pesos 1989)
1989		1,00	188	188	56	56
1990	2,6	1,03	187	182	57	55
1991	91,5	1,96	185	94	85	43
1992	76,0	3,46	182	53	91	26
1993	183,0	9,78	182	19	92	9
1994	-8,5	8,95	185	21	93	10
1995	-11,5	7,92	194	24	95	13
1996	-4,9	7,54	202	27	96	13
1997	1,9	7,68	206	27	97	13
1998	2,9	7,90	207	26	98	12
1999	-2,9	7,67	222	29	103	13
2000	-2,3	7,50	238	32	105	14
2001	-1,4	7,39	252	34	107	14
2002	7,3	7,93	261	33	113	14
2003	-3,8	7,63	273	36	119	16
2004	2,9	7,85	284	36	121	15
2005	4,2	8,18	330	40	179	22
2006	5,5	8,63	385	45	192	22

Fuente: primeras cuatro columnas, Vidal Alejandro (2007); las últimas dos columnas son cálculos del autor sobre la base de ONE (2005, 2006 y 2007).

es más generoso y costoso que el sistema general de seguridad social. Un hombre que se incorpora a las Fuerzas Armadas a los 17 años se puede retirar después de 25 años de servicios, a los 42 (18 años antes que los afiliados al sistema general) con una pensión equivalente al último año de su salario (en el sistema general es el equivalente al promedio de los últimos cinco años). Además, puede seguir trabajando en el sector civil del Estado y percibir al mismo tiempo su pensión completa (situación que está prohibida para los pensionados del sistema general). En 1995, los costos de pensión de las Fuerzas Armadas equivalían al déficit total acumulado por el sistema general. Para financiarlo adecuadamente, se necesitaría una cotización salarial de 118%, por lo que en la actualidad el Estado financia todos los gastos de este programa (Donate-Armada 1995; Mesa-Lago 2003).

■ Políticas frente al envejecimiento: los 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 periodos de retiro más largos de América Latina. Además, recibe ingresos insuficientes (el déficit de 2006 fue de 39% del gasto y de 3% 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). Por otra parte, las pensiones reales disminu-

El sistema de pensiones en Cuba es insostenible porque contempla las edades más bajas para retirarse y, al mismo tiempo, los periodos de retiro más largos de América Latina ■

yeron 61% entre 1989 y 2006 y son totalmente inadecuadas para satisfacer las necesidades básicas.

Para hacer frente a estos problemas, el gobierno analizó durante varios años un proyecto de ley de reforma del sistema previsional con las siguientes características: un aumento

gradual de la edad de retiro para llegar, en un lapso de 20 años, a 60 años para la mujer y 65 para el hombre; cotizaciones obligatorias del trabajador (más allá de los empleados que trabajan en empresas estatales bajo el régimen de perfeccionamiento) y un aumento en la pensión nominal (Peñate). La propuesta que finalmente se presentó en 2003 fue incluso más modesta: de acuerdo con este proyecto, las edades actuales de retiro no se modificaban para el trabajo «regular», pero se reducían cinco años para los trabajos pesados o peligrosos; como incentivo a todos los trabajadores para posponer la edad de retiro, se preveía un aumento del monto de la pensión por cada año adicional a los 25 necesarios para el retiro, y también por cada año adicional de edad, hasta un máximo de cinco, después de alcanzar la edad mínima para el retiro; finalmente, se contemplaba mantener las pensiones mensuales de 250 pesos, aunque todo monto por encima de esa suma sería reducido en 50% (Sandó).

Estas medidas son notoriamente insuficientes para resolver los problemas financieros del sistema de pensiones, que requiere una reducción de los gastos, un incremento de los ingresos, el aseguramiento y la expansión de la cobertura de la fuerza laboral, un aumento de las pensiones y mayor equidad¹.

1. Reducción de los gastos. Para avanzar en este objetivo, sería necesario aumentar gradualmente la edad de retiro y, en un lapso de 20 años, llevarla a

1. Para más información, v. Mesa-Lago (2003 y 2006b).

60 para la mujer y 65 para el hombre. Mantener la edad actual pero ofrecer incentivos (pensiones proporcionalmente mayores) para posponer el retiro no es la mejor opción. En la misma línea, integrar los costosos programas de privilegio que tienen las Fuerzas Armadas y el personal de seguridad interna al sistema general de pensiones generaría resultados positivos en términos de equidad, pero sería políticamente difícil de llevar a la práctica. Una alternativa más viable sería cerrar el programa actual para los futuros participantes.

2. Incremento de los ingresos. Para ello sería necesario ampliar las cotizaciones salariales del trabajador para las pensiones estipuladas en la legislación de 1994, que actualmente alcanzan a 25% de la fuerza laboral, y hacerlas extensivas a todos los trabajadores asalariados. Además, se podrían establecer cotizaciones 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 de capitalización parcial colectiva, lo que permitiría crear un fondo público de pensiones para realizar inversiones y obtener ganancias de capital.

3. Aseguramiento y expansión de la cobertura. Para lograrlo, 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 cotización pagado por los trabajadores asalariados (4%) en lugar del 12% actual. Finalmente, se podría ofrecer un subsidio estatal (para reemplazar la falta de cotización del empleador) únicamente para los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos.

4. Aumento en el nivel de la pensión. Como ya se señaló, las actuales pensiones son insuficientes, por lo que es necesario elevar la pensión mínima conforme al crecimiento económico y la expansión de las cotizaciones y los recursos fiscales y, además, ofrecer una pensión de asistencia social equivalente a la mitad de la pensión mínima a todas las personas de escasos recursos que no estén aseguradas.

5. Una alternativa potencial. Este camino consistiría en cerrar, para los futuros participantes, el sistema general de pensiones que rige en la actualidad; lograr que el Estado asuma la responsabilidad de las pensiones actuales o futuras 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, financiado con las cotizaciones del empleador

y el trabajador, con cuentas individuales voluntarias para obtener pensiones complementarias, junto con un fondo de inversión destinado a generar ganancias de capital que ayuden a mantener el equilibrio del sistema a largo plazo.

■ Las últimas modificaciones

El 13 de mayo, cuando este trabajo ya estaba listo para entrar en prensa, se aprobaron en Cuba modificaciones a la Ley N^o 24 de Pensiones de Seguridad Social que incorporan varias de las medidas sugeridas por el autor de este artículo, incluidos: a) el aumento de las edades de retiro en cinco años para ambos sexos, de 55 a 60 años para mujeres y de 60 a 65 años para hombres (se hará gradualmente entre 2009 y 2015); b) la expansión de una cotización de 5% del salario a todos los trabajadores, según estos reciban aumentos salariales; y c) el cambio en la fórmula de cálculo de la pensión, que se basará en los cinco años de mejores salarios y una tasa de reemplazo de 60%, e incentivos para posponer la edad de retiro con un porcentaje de 2% por cada año adicional a los 25 requeridos. ☐

Bibliografía

- Comité Central de Estadísticas (CCE): *Anuario estadístico de Cuba 1970*, La Habana, 1972.
- Comité Central de Estadísticas (CCE): *Anuario estadístico de Cuba 1989*, La Habana, 1991.
- Donate-Armada, Ricardo: «Cuban Social Security: A Preliminary Analysis of Law N^o 24 of Social Security» en *Cuba in Transition* vol. 4, Miami, Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), 1994, pp. 155-173.
- Espina Prieto, Mayra: «Efectos sociales del ajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización de la sociedad cubana», trabajo presentado en el XXIV Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Dallas, 26 a 29 de marzo de 2003.
- Mesa-Lago, Carmelo: «La seguridad social en Cuba en el Periodo Especial: diagnóstico y sugerencias de políticas en pensiones, salud y empleo» en Lothar Witte (ed.): *Seguridad social en Cuba: diagnóstico, retos y perspectivas*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003, pp. 33-115.
- Mesa-Lago, Carmelo: «¿Es viable terminar con medio siglo de racionamiento en Cuba?» en *Vitral* año XIII N^o 74, 7-8/2006a, disponible en <www.vitral.org/vitral/vitral74/econo.htm>.
- Mesa-Lago, Carmelo: «Política social y bienestar social» en Marifeli Pérez-Stable (ed.): *Cuba en el siglo XXI. Ensayos sobre la transición*, Colibrí, Madrid, 2006b, pp. 213-218.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE): *Anuario estadístico de Cuba 2002*, La Habana, 2003.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE): *Anuario estadístico de Cuba 2003*, La Habana, 2004.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE): *Anuario estadístico de Cuba 2004*, La Habana, 2005.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE): *Anuario estadístico de Cuba 2005*, La Habana, 2006.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE): *Anuario estadístico de Cuba 2006*, La Habana, 2007.
- Peñate, Orlando: «La alternativa cubana» en Luis Gutiérrez y O. Peñate (comps.): *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina*, Ciencias Sociales, La Habana, 2002, pp. 66-107.
- Sandó, Dora: «Modificaciones en el sistema de pensiones en Cuba», trabajo presentado en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Montevideo, 2003.
- Vidal Alejandro, Pavel: «La inflación y el salario real» en *Economic Press Service* vol 20 N^o 5, La Habana, 15/3/2007, pp. 18-20.